DERECHO

ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

POR EL DOCTOR

D. MANUEL COLMEIRO,

DE LAS REALES ACADEMIAS DE LA HISTORIA Y DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS,
INDIVIDUO CORRESPONDIENTE
DEL INSTITUTO IMPERIAL DE FRANCIA Y DEL DE GINEBRA,
PROFESOR HONORARIO DE LAS UNIVERSIDADES IMPERIALES DE KHARKOFF Y CRACOVIA,
JEFE SUPERIOR DE ADMINISTRACION CIVIL,
CONSEJERO É INSPECTOR GENERAL DE INSTRUCCION PÚBLICA,
DEL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO
Y ADMINISTRATIVO
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL, ETC.

CUARTA EDICION

AJUSTADA Á LA LEGISLACION VIGENTE

Y COPIOSAMENTE AUMENTADA CON NUEVOS TRATADOS Y UN APÉNDICE
DE JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.

TOMO PRIMERO.

MADRID,
IMPRENTA Y LIBRERÍA DE EDUARDO MARTINEZ,
CALLE DEL PRÍNCIPE, NÚMERO 25.

1876

ADVERTENCIA.

SALE á la luz pública esta cuarta edicion, no sólo copiosamente aumentada con las leyes, decretos, órdenes, reglamentos é instrucciones posteriores á la tercera, sino tambien mejorada en la parte doctrinal y en noticias históricas, y enriquecida con un más extenso tratado de jurisprudencia administrativa.

La ocasion no es muy oportuna. Tantos y tan graves sucesos han ocurrido en España de poco tiempo á esta parte, y de tal suerte penetró la política en la administracion, que experimentó nuestro derecho público una revolucion verdadera en vez de una prudente reforma.

Todo es hoy interino, desde la Constitucion de 1869, ni abolida, ni observada, hasta el último artículo de la ley municipal, y tarde llegarán las instituciones políticas y administrativas á recobrar su aplomo, y á inspirar confianza por su solidez y firmeza.

Agotada la última edicion de este libro, era forzoso que su autor se resolviese á sepultarlo en la oscuridad, lo cual pareceria ingratitud, ó restituirlo al comercio de los hombres que cultivan la ciencia del gobierno, sin esperar el dia lejano de una organizacion definitiva.

Para que el libro en todo tiempo, y á pesar de cualesquiera novedades que sobrevengan, pueda servir de guia ó consulta á las personas dedicadas al foro, á la enseñanza ó la administracion, el autor cuidará de publicar apéndices que lo mantengan siempre al nivel de la legislacion vigente, si

acaso fuesen sustanciales las reformas del derecho constituido.

La jurisprudencia administrativa forma un apéndice á la obra, en donde con suma brevedad y concision se ha procurado reunir, explicar y comentar las decisiones del Consejo Real, del Tribunal Contencioso-administrativo y del Consejo de Estado en los casos dudosos y que dieron ocasion á controversia. Insertar íntegros los documentos y razonar sobre ellos, seria una tarea prolija y nada conforme al pensamiento y propósito del autor. Extraer, por decirlo así, la quinta esencia de la doctrina y declararla en reglas fundamentales que puedan aprovechar para resolver las cuestiones iguales ó semejantes que ocurran en la administracion ó en el foro, parece un método más claro, natural y expedito.

La novedad del estilo en esta parte de la obra sólo sorprenderá á los poco versados en los estudios administrativos, porque el mérito de la invencion pertenece á Mr. Cormenin. El autor se contentará con haber seguido con mediana fortuna los pasos de aquel publicista, disculpando los yerros del ensayo la circunstancia de ser todavía nuevo el asunto, y no hallarse tan bien asentada la jurisprudencia administrativa en España como en la nacion vecina.

La benévola acogida que tuvieron las tres ediciones anteriores; el favorable juicio que del *Derecho administrativo español* formaron las Academias y sábios extranjeros, y el grado de autoridad que alcanza dentro y fuera del reino, son deudas que obligan al autor á perfeccionar su trabajo; y si á pesar de su buena voluntad no logra este fruto, á lo ménos no se le podrá pedir residencia del ócio.

INTRODUCCION.

Cuatro ciencias auxilian principalmente el estudio de la administracion: el derecho político, la jurisprudencia civil, la economía pública y la estadística. La primera le señala sus fuentes, la segunda le traza sus límites, le comunica sus principios la tercera y la última comprueba los resultados con multitud de datos y noticias.

Entran á componer toda legislacion dos cantidades, una fija y constante y otra variable ó movible. Los antiguos jurisconsultos explicaban esta doctrina distinguiendo en las leyes la bondad absoluta y la bondad relativa; y Mr. Savigny la expone diciendo que son dos los elementos de todo derecho, el *técnico* y el *político*.

Constituye el elemento técnico la reunion de principios y reglas ciertas y constantes por su naturaleza; de modo que la ley viene á ser la expresion de la verdad abstracta, capaz de modificaciones solamente cuando grandes sucesos exigen cambios análogos. La estabilidad forma su esencia y la mudanza es una excepcion.

El elemento político del derecho es la base en que descansan la posibilidad de la ley y la utilidad de su aplicacion. Este elemento es la nacion misma para quien se dicta, con sus necesidades, su riqueza, su religion, su carácter, sus hábitos, su territorio, su industria, y en fin, con todas aquellas circunstancias que constituyen la historia de cada pueblo y se manifiestan en su jurisprudencia consuetudinaria.

Estas leyes, por lo mismo que son de suyo variables, ceden difícilmente á la codificacion.

Cuanto más uniforme sea el derecho, tanto más fácil será de codificar; y de ahí nace que miéntras las leyes civiles fundadas en relaciones, si no invariables, permanentes, fueron codificadas en casi toda Europa, las administrativas, expresion de los más leves accidentes de la vida social, no se han sistematizado todavía en parte alguna.

Á decir verdad, la codificacion del derecho administrativo compuesto de preceptos, unos de observancia constante y general, y otros contraidos á una época ó lugar, ofreceria graves inconvenientes y leves resultados bajo el aspecto de la fijeza; pero siempre será mejor para los administrados y más favorable á la ciencia misma reducirlos á un método, que abandonarlos á la confusion actual con su libertad de razonamiento y su falta de sancion positiva. El jurisconsulto busca en vano los principios generales que pueden auxiliarle á colmar los vacíos de la jurisprudencia y á resolver las cuestiones no previstas por la ley; y el no jurisconsulto pierde mucho tiempo y trabajo en hojear voluminosas colecciones, ántes de encontrar la disposicion adaptable á una especie ó caso dado.

Hé aquí el pensamiento dominante en esta obra. Codificando el derecho administrativo he intentado exponer los principios, descubrir las reglas é investigar la consecuencia en esta parte de nuestra legislacion.

Codificar es atributo del poder legislativo, cuando la codificacion emana de la autoridad pública. Si procede de una persona privada, no tiene otra fuerza que la correspondiente al grado de confianza individual que merece el jurisconsulto; y así establezco la misma diferencia entre la ley y este libro, que media entre un código y un tratado científico de derecho. Mi objeto ha sido ordenar por categorías las leyes y actos administrativos para facilitar su estudio á todo el mundo, su enseñanza en las áulas y á las autoridades su aplicacion.

En la disposicion de las materias he seguido un sistema enteramente nuevo y distinto de los hasta ahora recibidos. Lo preferí despues de larga meditacion por su claridad y sencillez, y por la perfecta analogía que reina entre el derecho civil y el administrativo que son dos ramas paralelas de la jurisprudencia. La rigorosa filiacion de las doctrinas exige desmembrar á veces un tratado ó capítulo; más esta aparente irregularidad indica que su ordenacion no depende de una disposicion arbitraria de las ideas, sino que el análisis penetra hasta el fondo en busca de relaciones y analogías que no salen á la superficie.

Si hubiese códigos especiales para la administracion, hubiera podido concretar más mi trabajo; pero á falta de compilaciones, he creido prestar un servicio al Estado formando un copioso repertorio de legislacion y jurisprudencia administrativa, y acaso ofreciendo á las autoridades un guia que las conduzca en el ejercicio de su potestad al través del confuso laberinto de infinitas leyes, decretos, órdenes y reglamentos, ordenanzas é instrucciones.

No es sin embargo mi obra una relacion descarnada de las disposiciones administrativas, sino una exposicion crítica en la cual se hallarán á cada paso enlazadas la teoría y la práctica, habiendo consultado las tres fuentes de esta clase de doctrinas, á saber, la ciencia, la historia y el derecho.

DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.

LIBRO PRIMERO.

DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO I.

Del estado.

1.—Fundamento de la sociedad política.
2.—Orígen y objeto del poder social.
3.—Su naturaleza y sus formas.
4.—Idea del estado.
5.—Elementos que componen el estado.
6.—Soberanía.
7.—Accion social y accion individual.

1.—La sociedad no fué adquirida ni premeditada. El sistema de las convenciones ó pactos sustentado por Locke, Rousseau y otros publicistas de su escuela como orígen y fundamento de la vida civil, repugna á las leyes de la creacion, porque supone contingente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre, y es una ley inviolable de su naturaleza sensible, de donde nacen los instintos de sociabilidad y conservacion, así como efecto de la conciencia que tiene del destino moral señalado por la Providencia á la especie humana. Si fuese la mútua proteccion el objeto único de la sociedad, su existencia seria condicional y relativa, y de ningun modo universal y absoluta como forma necesaria de la vida: de manera que la sociedad es necesaria en el órden metafísico, obligatoria en el órden moral, y en el hecho universal é indisoluble.

2.—Así como la sociedad nació con el hombre, así el poder

apareció cuando la sociedad. Todo lo que es necesario encierra en sí mismo la razon de su existencia; y conforme no se concibe una circunferencia sin un centro, tampoco es posible imaginar una sociedad, llámese familia, tribu ó pueblo, sin poder que la rija y la gobierne. El objeto del poder es el bien, su medio el órden, su instrumento la ley, su esencia la justicia. De esta suerte queda probada la legitimidad del poder.

Ni el principio de la fuerza de Hobbes, ni el de la utilidad de Bentham, conducen á la nocion de lo justo y de lo injusto, fundamento de todo derecho público y privado. El socialismo, proclamando la abolicion de la propiedad y de la familia, dedujo las consecuencias extremas de las doctrinas que atribuyen el orígen de la sociedad á una convencion arbitraria, y la soberanía á la voluntad omnipotente del príncipe ó de la ciega muchedumbre. Si la moral, fuente de la justicia, es la regla del poder, la soberanía absoluta no reside en el pueblo, ni en el príncipe, ni en parte alguna.

3.—El poder siempre es uno y el mismo en todas las sociedades políticas, porque las leyes de la naturaleza son eternas é inmutables; pero las formas del poder son várias y de institucion puramente humana. La inquietud del pensamiento, la veleidad de los afectos, lo instable de nuestras necesidades y deseos, las mismas desigualdades naturales impiden que haya un tipo originario de organizacion política, un sistema uniforme y permanente de existencia social. La Providencia nos señala el término de la carrera, nos indica la senda del bien y pone cerca de nosotros los medios de practicarla breve y fácilmente: su eleccion depende de nuestro libre albedrío, y de la manera como usáremos de nuestra libertad habremos de ser los únicos responsables. Esta libertad debe moverse dentro de ciertos límites, porque si el estudio el más profundo de la naturaleza física y moral del hombre no alcanza á descubrir y fijar la ley universal que debe presidir á la organizacion del poder, no por eso deja de condenar lo arbitrario, exigiendo que las condiciones de la vida en sociedad, en vez de comprimir al individuo con formas políticas extrañas ó violentas á la razon y la conciencia, permitan y aceleren su desarrollo, de modo que cada uno concurra al progreso de cierto pueblo, y cada pueblo al progreso de la humanidad. Así pues, todo poder absoluto, por lo mismo que no seria regido por la

verdad y la justicia, repugna á nuestra razon, y sustituye á la fuerza del derecho el derecho de la fuerza.

4.—Una sociedad así constituida y encerrada en ciertos límites geográficos, forma un cuerpo político al cual llaman *estado* ó *nacion*.

El estado ó la nacion es «un conjunto de personas que viven en comun bajo un régimen legal.» Segun esta definicion entran á componer el estado:

I. Un número de personas que son los miembros de la sociedad ó individuos de la asociacion, y se llaman *súbditos ó ciudadanos*. Como tales, disfrutan ciertos derechos en cambio de ciertas cargas ú obligaciones.

II. Un poder supremo que dictando leyes y velando por su observancia, conduce á la sociedad segun sus fines. La persona ó cuerpo revestido de este poder se denomina *soberano* ó *jefe del estado*.

5.—Toda sociedad política, estado, pueblo ó nacion, debe gozar de una existencia independiente bajo su forma colectiva. Esta vida propia ó *nacionalidad* se reconoce en la presencia simultánea de dos caractéres:

I. Una voluntad espontánea en su concepcion y libre en sus manifestaciones para que la ley corresponda á las ideas é intereses dominantes en la nacion. No pudiendo, ni debiendo esta voluntad colectiva expresarse confusa ni tumultuariamente, es preciso escoger órganos ó intérpretes legales de las necesidades y deseos públicos, y constituir una autoridad que ejerza la facultad de concentrar y resumir en una voluntad simple la voluntad compleja de los asociados.

II. Una actividad tambien libre para segundar aquella voluntad, pues no basta que el pensamiento comun sea concebido, sino que es necesaria una fuerza para llevarlo á ejecucion. Como los conatos individuales encaminados á ejecutar la voluntad general producirian tentativas divergentes ó encuentros peligrosos, debió erigirse otro poder á quien se confiase la direccion única de la actividad social. Así se producen movimientos uniformes, lentos y suaves en vez de impulsos desiguales y conmociones profundas y repentinas.

6.—Por manera que toda nacion ó estado bien constituido mantendrá vivas y puras las fuentes de su voluntad y de su ac-

tividad, ambas libres. Solo así podrá decirse de ella que retiene íntegro el poder supremo y conserva intacta su *soberanía.*

Ejercer la soberanía es encerrar en una voluntad y fuerza social las voluntades y las fuerzas legítimas de los individuos. Ejercer la soberanía es, segun la profunda expresion de Pascal, referir la multitud á la unidad para huir de la anarquía, y la unidad á la multitud por alejar el despotismo: es en suma levantar el régimen de la libertad política sobre los eternos cimientos de la libertad individual.

7.—De la precedente doctrina se infiere:

I. Que ni las voluntades, ni las fuerzas legítimas de los individuos deben ser sustituidas por la autoridad social, sino en tanto que aquellos no puedan ejercitarlas sin peligro y sin inconveniente por sí propios. La iniciativa individual debe gozar de la mayor latitud posible, sin sujetarla á otras restricciones que las necesarias para defender el derecho de cada uno y el bien de la comunidad.

Cuando el derecho de los individuos es violado, la autoridad política oprime; y si la sociedad es ofendida en los suyos, no reprime lo bastante. En la fuerza penal hay el doble carácter de freno y sancion de la libertad.

II. La autoridad social tiene, pues, el deber de representar aquella voluntad y dirigir aquella fuerza para proteger la justa libertad del individuo. Así, el estado será un compuesto de distintas esferas de actividad, cuyo libre juego concurrirá al establecimiento y conservacion del órden legal.

La historia enseña que el poder y la fortuna fueron patrimonio de las naciones en donde la actividad individual fué mas respetada. Entónces la sociedad recoge el fruto del pensamiento y del trabajo de cada uno de sus miembros. Mas no por eso deben abandonarse á su propio movimiento todas estas esferas de actividad social, porque dejándolas obrar libremente podrian destruir la unidad, es decir, romper el lazo orgánico que debe atraerlas y confundirlas en un todo. La civilizacion antigua incurrió en el extremo de concentrar en el estado toda la vida social; y á la edad media se le increpa con justa razon el esparcimiento de esta vida en beneficio de ciertas clases y corporaciones. A la autoridad social corresponde mantener el equilibrio entre las fuerzas individuales que pugnan por adquirir una independencia anár-

quica, y las fuerzas sociales que propenden á una concentracion despótica. Este pacto de alianza entre el órden y la libertad es el árduo problema de los políticos, y la tierra de promision que los pueblos vislumbran como término al nebuloso horizonte de nuestro siglo.

CAPÍTULO II.

Del gobierno.

8.—Poder es querer con eficacia. Donde no hay voluntad para concebir y fuerza para ejecutar, allí no existe poder de ninguna especie. La voluntad sola significa un pensamiento estéril ó un deseo ineficaz: la fuerza, tambien sola, supone un instrumento ciego, un acto de obediencia pasiva. En este sentido no hay sino un solo poder político, cuya idea más exacta es «la voluntad social expresada por el órgano de sus intérpretes legítimos y seguida de efectos.» Por manera que la vida de las sociedades se manifiesta en el libre ejercicio de estas dos facultades, *deliberacion* y *ejecucion*, que corresponden á la *voluntad* y *accion* humanas. Tan íntimo es el enlace que existe entre la organizacion del individuo y la del estado, entre la psicología y la política.

9.—Si *deliberar* y *ejecutar* son ministerio propio del *gobierno*, *gobernar* será «dirigir la *voluntad* y encaminar la *accion* social hácia el bien comun.» El gobierno ejerce un poder general sustituido á los poderes individuales; y en este sentido se dice que el gobierno es la personificacion del estado.

El gobierno, en su acepcion más lata, resume todos los poderes públicos, ó mejor dicho, posée la plenitud de las facultades propias del único poder social existente: dicta la ley, declara el derecho y provée al bien comun, ó *legisla, juzga* y *administra*.

10.—Esta triple accion legislativa, judicial y administrativa, se ha desmembrado por el influjo de las teorías políticas que no consienten tamaña aglomeracion de fuerzas sociales en manos de una sola persona ó corporacion. «Cuando el poder legislativo,

dijo Montesquieu, se reune con el poder ejecutivo en la misma persona ó cuerpo de magistratura, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo monarca ó el mismo senado dicten leyes tiránicas y las hagan ejecutar tiránicamente. Tampoco hay libertad, si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el poder legislativo, la vida y la libertad de los ciudadanos quedarian á merced de un poder arbitrario. Si se uniese al poder ejecutivo, el juez pudiera convertirse en tirano (1).»

De aquí nació la teoría mal llamada del equilibrio ó balanza, y mejor dicho, de la limitacion de los poderes. Cualquiera que sea la organizacion política de un estado, si se funda en el principio de libertad, los poderes públicos habrán de limitarse recíprocamente, porque todo poder ilimitado es un poder indefinido ó absoluto, que no se compadece con los derechos del individuo, y propenso á lo arbitrario.

Por esta causa se depositó la legislacion en asambleas deliberantes, la justicia en una magistratura inamovible y la administracion en un gobierno responsable.

11.—*Administrar*, pues, significa *gobernar*, en cuanto *gobernacion* equivale al ejercicio del poder ejecutivo. Ahora se deja ver que la palabra *gobierno* es anfibológica, pues ya no declara como ántes la suma de los poderes públicos, ni determina la organizacion política de un estado ó su *constitucion;* sino que expresa solamente la idea de «un poder central que representa á la sociedad en la persona de un jefe investido con todas las facultades necesarias para hacer cumplir la ley; pero sin atribuciones en punto á la legislacion y á la justicia.»

El gobierno, así entendido, dispone del poder ejecutivo, en el cual se comprenden la *política* y la *administracion* propiamente dicha. La primera imprime una direccion moral á la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía, cuando su accion se refiere á lo interior. La política exterior vela por los intereses del estado dirigiendo sus relaciones diplomáticas ó comerciales con las potencias extranjeras en tiempo de paz, y los defiende con las armas en tiempo de guerra.

(1) *L'esprit des lois*, liv. XI, chap. VI.

Son actos de un órden tan elevado, que puede afirmarse que la política regula y ordena la actividad social concertando todos sus movimientos, imprimiéndoles una misma direccion y subordinándolos á un solo impulso.

CAPÍTULO III.

De la administracion.

12.—Objeto de la administracion pura.
13.—Fin de la ciencia administrativa.
14.—Objetos de la administracion práctica.
15.—Necesidades públicas que la administracion satisface.

12.—La *administracion* considerada como ciencia, ó la *administracion pura*, es «el conjunto de principios y reglas que determinan la accion del poder público encargado de promover y fomentar el bien comun, en sus múltiples y variadas relaciones con los derechos é intereses particulares.»

La existencia colectiva de los hombres que viven bajo unas mismas leyes y están regidos por un mismo gobierno, es el orígen de una multitud de conexiones nuevas de donde nacen derechos y deberes especiales. Y así como la religion determina nuestras relaciones para con Dios, la moral nuestra conducta privada, la justicia los derechos civiles y la política exterior el derecho comun de las gentes, así la ciencia administrativa estudia y señala las que deben existir entre el estado y el individuo en todos los pormenores de la vida social.

13.—La ciencia de la administracion abraza todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad. Fomentar el bien, combatir el mal, ora nazcan de causas físicas, ora procedan de un orígen moral, son los grandes problemas que se propone resolver.

14.—La administracion como poder ó la *administracion aplicada* acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro; y todavía ántes y despues de estos linderos del mundo, tiene deberes que cumplir, porque espera á las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansion de los muertos.

La administracion activa es una verdadera providencia de los estados, pues debe ser sabia, previsora, paternal y estar siempre

despierta y presente en todas partes. Parece un ángel tutelar del hombre, porque á cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara ó nos reprime; de suerte que, en medio del mayor aislamiento de nuestros vecinos y conciudadanos, cuando viajamos por un despoblado y nos consideramos solos en la tierra ó léjos de la proteccion de toda autoridad, la administracion nos sigue á donde quiera y asiste de contínuo á nuestro lado.

Las escuelas públicas del arte obstetricia y los asilos de maternidad prueban que, ántes de nacer, somos ya objeto de la vigilante solicitud de la administracion. La débil infancia, la frágil adolescencia, la edad adulta, la achacosa senectud hallan remedio ó alivio á su infortunio. Gracias á los cuidados de la administracion tiene el expósito nodriza, la juventud recibe enseñanza, la edad viril trabajo, la vejez socorros, el enfermo la salud, el desvalido amparo, el vicioso enmienda y castigo el criminal. Si la abundancia reina en los pueblos; si la baratura proporciona alimentos sanos y agradables al más humilde habitante; si una variedad infinita de artículos de comodidad y de lujo hacen amable la vida, á la administracion lo debemos, pues protegiendo la industria fomenta la riqueza, y abriendo caminos ó canales difunde el comercio. La salubridad, el aseo y el ornato de las poblaciones; el surtido de aguas para los distintos usos de la vida; el alumbrado público, la via pública y la vigilancia nocturna miéntras el vecindario se entrega al sueño y al descanso; los siniestros que sin cesar nos amenazan, tales como incendio, inundacion ó naufragio, todo entra en la competencia de la administracion siempre atenta á promover el bienestar general.

Nada hay indiferente para la administracion desde lo más grande hasta lo más pequeño, ó por mejor decir, nada parece pequeño á los ojos de una administracion solícita por el bien del estado, porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de que se infiere que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, permanente su accion y su perseverancia infatigable.

El objeto, pues, de la administracion son las necesidades *materiales* y *morales* de los pueblos: su fin satisfacerlas con la mayor amplitud y á costa de sacrificios tan leves cuanto fuere posible. Este principio demanda las siguientes explicaciones.

15.—I. Por necesidades morales no se entienden sólo las relativas al corazon, sino además las que nacen del pensamiento ó las *necesidades intelectuales*.

II. La administracion no se limita á satisfacer las necesidades existentes, sino que tambien precave las futuras, pues uno de los caractéres de la accion administrativa es participar ántes del régimen *preventivo* que del *represivo* más análogo á la naturaleza de la accion judicial.

III. En el número de estas necesidades no se cuentan sólo aquellas cuya satisfaccion es de rigor para conservar la sociedad, puesto que tambien se comprenden las relativas á su progreso hasta llegar al mayor grado de perfeccion posible dentro de la imperfeccion propia de la naturaleza humana.

IV. Cumple á la administracion no acudir á la satisfaccion de otras necesidades que las *públicas*, y de éstas, sólo atiende á las que no pueden abandonarse sin inconveniente y sin peligro á la actividad individual. Regla general: el gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.

Hay, pues, una vida moral y social separada de la vida oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administracion no puede intervenir sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastornar el órden de la naturaleza y la sociedad, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres.

Aun dentro de estos límites la administracion abraza la vida entera de los pueblos, mostrándose su contínua solicitud en la memoria de lo pasado, la inteligencia de lo presente y la providencia para lo futuro.

CAPÍTULO IV.

De la accion administrativa.

16.—Qué se entiende por accion administrativa.
17.—Reglas de esta accion:
18.—Respecto á las personas.
19.—Respecto á las cosas.

16.—La sociedad es esencialmente activa, porque donde hay vida hay movimiento; pero esta actividad no la puede ejercer por sí misma. Necesita toda nacion una cabeza que piense y un

brazo que obre. Su cabeza es el poder legislativo y el administrativo su brazo.

La accion administrativa es por consiguiente la misma actividad social, ó la reflexion de las fuerzas individuales que se concentran para constituir el poder político, el cual las irrádia para formar la administracion. De suerte que la accion administrativa no supone la intervencion de ninguna voluntad ni fuerza extrañas, sino la organizacion de las fuerzas y de las voluntades ingénitas en la sociedad por el solo hecho de la asociacion.

La accion administrativa es ó debe ser la accion misma del poder ejecutivo á quien corresponde procurar la utilidad comun, guardando y haciendo guardar las leyes que miran á los intereses del estado, ó supliendo con el poder discreccional la falta de reglas preexistentes á sus actos.

17.—Debe la accion administrativa ejercitarse en los hombres y en las cosas.

En los hombres, porque como el gobierno no absorbe ni debe absorber de tal manera al individuo que le prive de su actividad, resulta que esta justa libertad permite nacer y desarrollarse en el hombre ciertos sentimientos privados, ya favorables, ya adversos, ora convergentes, ora divergentes con respecto al objeto y al fin de la sociedad. Así que hay unas inclinaciones *sociales*, *antisociales* otras y otras *mixtas*. Aquellas son las compatibles con el bien público, cuya satisfaccion, por esta causa, no tiene límites definidos por la ley: las siguientes son las hostiles á la felicidad general, y las últimas pertenecen á un tercer género de sentimientos *sociales* hasta cierto punto, más allá del cual degeneran en *antisociales*.

La accion administrativa debe proteger la satisfaccion de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos á un fácil abuso.

A la direccion que á cada individuo imprime la variedad de sentimientos é inclinaciones que determinan su conducta, llaman *interes particular*, y la suma de todos los intereses privados compone el *bien público* ó la *felicidad general*.

Cuando varios intereses privados, inocentes todos respecto á la sociedad, son antipáticos entre sí, la accion administrativa debe suavizar su encuentro; si son simpáticos, fundirlos; si divergentes, concentrarlos; si afines, no turbar su reposo. El ór-

den social exige que en vez de una pluralidad egoista, reine en la sociedad la union armónica de todos los intereses; y en vez del tumulto de las hostilidades individuales, triunfe un gobierno unitario y una administracion conciliadora.

De lo dicho se infiere que la accion administrativa no puede ser puramente negativa ó indirecta, ceñida á remover los obstáculos al desarrollo del pensamiento y del trabajo individual: es preciso que sea tambien positiva ó directa, tomando la administracion la iniciativa en los casos en que el interés particular sea débil ó ciego, díscolo ó sospechoso.

18.—La máxima de *dejar obrar* ó *no gobernar demasiado*, consecuencia de aquella otra *libertad en todo y para todos*, carece de exactitud en el fondo y de conveniencia en la aplicacion. Si es cierto que debe la administracion respetar la actividad individual, tambien es verdad que para regularizar el ejercicio de estas fuerzas dentro del estado, se necesita un poder activo y fuerte encargado de aplicar la ley para que todo derecho sea respetado, y protegido todo interes que lleve el sello de la legitimidad. Todos deben ser pesados en la misma balanza; por manera que la administracion ejecuta un trabajo de ponderacion y equilibrio, imposible de acabar con solo estar dotada de un poder negativo, de un *veto* que entorpece, pero no confiere autoridad alguna positiva. El gobierno no es solamente un escudo; es tambien una palanca.

19.—La accion administrativa se emplea ademas en las cosas, porque ya pertenezcan estos bienes al dominio público, ya formen la propiedad particular, son siempre medios de satisfacer las necesidades de la vida; por lo cual, quien atenta contra las cosas, atenta en cierto modo contra nuestra existencia.

Cuando las cosas tienen un carácter nocivo, esto es, si dañan á nuestra salud ó ponen en peligro nuestra existencia, entónces la accion administrativa interviene igualmente para destruir ó debilitar los gérmenes del mal, ó convertirlo en bien, si fuese posible. Así es como la accion administrativa lucha aquí con los elementos oponiendo diques al mar, allí combate el rigor de los climas descepando bosques para que lleguen los rayos del sol á una tierra cenagosa, ó plantando árboles que moderen la furia de un torrente, ó protejan con su sombra una ardiente llanura, ó embellezcan los paseos de una poblacion.

La accion administrativa con respecto á las cosas es tambien positiva y negativa, como queda dicho de las personas. Amparar la propiedad es remover obstáculos al desarrollo del trabajo individual, y por tanto equivale á ejercer una accion indirecta ó negativa; mas desecar una laguna para purificar una atmósfera infecta, construir un camino ó abrir un canal que pongan en contacto un centro de produccion con un foco de consumo, esto es obrar, no impedir; es en suma hacer uso de un poder directo y positivo.

CAPÍTULO V.

Caractéres generales de la administracion.

20.—Verdad absoluta en la administracion.
21.—Principios de la ciencia administrativa.
22.—Fundamento de sus reglas.
23.—Teoría general de la ciencia.
24.—Organizacion administrativa.
25.—Caractéres de toda administracion.
26.—ANALOGÍA.
27.—ACTIVIDAD.
28.—Condiciones de la *accion* administrativa.
29.—Generalidad.
30.—Perpetuidad.
31.—Prontitud.
32.—Energía.
33.—INDEPENDENCIA.
34.—Potestad coercitiva de la administracion.
35.—RESPONSABILIDAD.
36.—Amovilidad de los agentes administrativos.
37.—Resúmen del capítulo.

20.—La ciencia administrativa enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir segun ellas la accion del gobierno que vela por los intereses públicos. Mil géneros de necesidades todas distintas, la movilidad constante de los elementos sociales, su combinacion tan vária, frecuentes perturbaciones y circunstancias imprevistas hacen que tal nacion exija cuidados muy diversos respecto de otra al parecer semejante, y que un pueblo hoy no se administre de igual manera mañana. Así como el individuo se renueva á cada momento de la vida, así tambien cambian los estados sucediéndose unas á otras generaciones como las olas en el mar, trayendo siempre algo nuevo la que se acerca, y llevando algo suyo la que se extingue. Por eso la ciencia de la administracion debe ser variable en los pormenores, y el poder que la aplica muy flexible.

21.—No obstante la instabilidad de las doctrinas administrativas, todavía podemos oponer á la fluctuacion de las ideas la inmovilidad de ciertos principios. Entran á componer las teorías de la administracion dos cantidades, la una fija y constante, y la la otra variable é indefinida: aquélla constituye la verdad absoluta y ésta la verdad relativa.

22.—En el derecho público y en la economía política debemos principalmente buscar las reglas del arte de gobernar los estados, cuidando siempre de distinguir con suma claridad lo abstracto de lo concreto, esto es, lo que exige la verdad científica que inquiere el filósofo, de lo que reclama la verdad de conveniencia que debe realizar el estadista.

La moral, la estadística, la filosofía, la jurisprudencia, la historia y aun la medicina son poderosos auxiliares de la administracion, á quien suministran un caudal de verdades y ejemplos que deben guiar sus pasos y sacarla á puerto seguro en el desempeño de tan árduo ministerio.

23.—Como no se descubre á primera vista la analogía entre los actos del órden administrativo, puesto que su prodigiosa multitud impide clasificarlos por categorías, su aislamiento no permite establecer comparaciones exactas y su variedad infinita no consiente sujetarlos á reglas uniformes, ocurre la dificultad de exponer una teoría general y completa que resuma la ciencia administrativa. Dos obstáculos insuperables impiden formar esta síntesis, á saber:

I. Que la mayor parte de las cuestiones administrativas son complejas, de suerte que no se pueden resolver aplicando un solo criterio; por ejemplo: la libertad del comercio es un bien; pero como es un mal la peste, el criterio de la économía cede al de la higiene pública que reclama la visita de las naves, las patentes de sanidad, los lazaretos y las cuarentenas. La instruccion primaria es un bien; mas como es un mal que el gobierno penetre en el hogar doméstico y dé el ejemplo de no respetar los derechos del padre de familia, unos segun el criterio de lo justo, la quieren voluntaria, y otros inspirándose en la idea de lo útil, la prefieren obligatoria.

II. Que la administracion desciende á los pormenores de la vida civil, variables cada dia y aun cada hora, por cuya razon la autoridad procede por via de reglamentos, asimismo varia-

bles como las necesidades públicas que los provocan; de donde resulta que tal vez la inflexibilidad de los principios cede ante el tacto ó la prudencia del gobierno, en cuya difícil combinacion estriba el don del acierto.

No presentaremos, pues, máximas vagas acerca de los deberes generales de la administracion ó doctrinas controvertibles de utilidad incierta y aplicacion dudosa. Agrupando las ideas afines podremos, sin embargo, desentrañar lo que hubiere de más comun en su variedad y de más constante en su fluctuacion.

24.—Mas si la ciencia enseña tan poco en cuanto á la accion general de la administracion, algo de más concreto se descubre en las doctrinas tocantes á la organizacion administrativa.

25.—A cuatro pueden referirse todas las condiciones orgánicas de la administracion ó los caractéres propios de la organizacion administrativa de cualquier estado.

26.—I. *La administracion debe ser análoga á las instituciones políticas de cada nacion.*

Vico, hablando del derecho comun, asentó la máxima que los gobiernos debian ser conformes con la naturaleza de los gobernados; y á los cambios que experimentaron los elementos constitutivos de la sociedad romana, atribuye el sabio escritor la sucesion de aquellos períodos legales que los jurisconsultos llaman épocas de la jurisprudencia, y distinguen en *antigua*, *media* y *nueva*.

Si esto es verdad en cuanto á las leyes civiles, con más razon puede aplicarse y se aplica en efecto á las instituciones administrativas, las cuales, como emanan directa é inmediatamente de las políticas, nacen ó perecen, se perfeccionan ó corrompen con ellas.

El código político regulariza el principio de la autoridad, determina las relaciones del estado con los ciudadanos y de éstos con el estado, clasifica y distribuye los poderes: la administracion practica lo que el código establece, anima la ley y transforma en precepto vivo la letra muerta.

La misma conexion íntima que hay entre los principios y sus necesarias consecuencias, la misma existe entre las leyes fundamentales del estado y las orgánicas de la administracion, y entre éstas y las secundarias; porque si aquellas erigen los poderes, la administracion señala á cada uno su manera de ser y obrar, co-

munica á todos el espíritu reinante en la ley política y les imprime formas exteriores homogéneas y simétricas relativamente á la organizacion constitucional y á la naturaleza de sus respectivas facultades. Por esta razon coexisten siempre tales principios políticos con tales instituciones administrativas que las desarrollan; y por eso tambien se observa que cuando una constitucion se modifica, la administracion solicita al instante reformas análogas; de suerte que el cambio es casi simultáneo en la cabeza y en los miembros. El órden natural de las sociedades y la fuerza de los principios pugnan sin cesar por introducir la unidad en las leyes y la analogía en las instituciones de cada pueblo.

27.—II. *La administracion debe ser esencialmente activa.*

El poder legislativo delibera y la administracion ejecuta: su carácter es la actividad, el movimiento.

28.—Cuatro son las condiciones esenciales de la accion administrativa: generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.

29.—*Generalidad* quiere decir que la administracion aplica las leyes del fuero comun y es por tanto *esencialmente civil*, porque no sólo las autoridades de este órden, abarcando la universalidad de los intereses sociales, representan con exclusion de otra cualquiera al gobierno en todos los centros administrativos, sino que en la fuerza organizada no se hallan las condiciones de templanza en la deliberacion y sobriedad en el mando necesarias para velar por los intereses de los pueblos. Los hábitos militares son opuestos á los caractéres del buen administrador; y por eso jamás debe considerarse la fuerza pública como parte de la administracion activa, sino como un auxiliar poderoso, pero subordinado, que nunca obra sin ser requerido por una autoridad responsable á quien compete moderar su empleo. Toda autoridad civil ejerce un imperio ó una jurisdiccion de derecho comun; mas un jefe militar ejerce siempre un poder de excepcion, el cual por lo mismo no se extiende sino á los casos expresamente señalados en la ley. Si tal vez el jefe militar se sobrepone á la autoridad civil, es porque ejerce una dictadura que él se arroga, ó de que leyes excepcionales le revisten; pero de todas suertes la sociedad se halla en una situacion anormal y transitoria.

30.—*Perpetuidad*, porque la gestion de los intereses públicos no consiente las alternativas de actividad y descanso que

observamos en el poder legislativo. No seria necesario ni útil tampoco dictar una ley cada dia; mas la defensa de las personas, el respeto á la propiedad, el fomento de la riqueza y del bien general, requieren un poder asíduo, atento siempre á estudiar, y muchas veces á prever las causas del progreso ó decadencia de las naciones. Si la vida de los pueblos supone una modificacion contínua en los elementos constitutivos de la sociedad, la accion administrativa debe estar dotada de una movilidad igual á la rapidez con que se verifican aquellos cambios y mudanzas.

31.—*Prontitud*, porque una administracion lenta descubre ó falta de saber para calcular el grado de bondad de tal providencia, ó falta de resolucion para llevarla á cabo. La lentitud en la accion administrativa no sólo arguye ignorancia ó debilidad en el poder, sino que priva á sus resoluciones del mérito de la prevision y de la oportunidad. Una disposicion tardía rara vez es bien acogida, porque rara vez cuadra á los intereses que ántes la reclamaban. Juzga la administracion lo que es por lo que fué, y se olvida que con la variedad de los tiempos coinciden nuevas necesidades y deseos, nuevos usos y costumbres.

No obstante que la administracion deba ser pronta, negocios hay árduos ó cuestiones importantes cuya resolucion pide maduro exámen y una deliberacion prévia como garantías del acierto. Por eso admite la administracion ciertos cuerpos consultivos que la ilustran en casos semejantes; pero habrán de estar de tal manera organizados y con tales atribuciones revestidos, que ni coarten la espontaneidad de la administracion, ni entorpezcan su accion más de lo justo, ni quebranten la unidad de este poder, ni ménos den pretesto á la irresponsabilidad de sus actos.

32.—*Energía*, porque jamás debe cejar delante de los obstáculos que opusieren á su marcha los particulares, ni aun so pretesto de intereses lastimados ó de derechos ofendidos. La ley determina cómo los intereses obtienen la merecida proteccion; y en cuanto á los derechos, señala recursos y tribunales donde se defiendan contra los atentados de la administracion misma. Una administracion lánguida, sea por defectos inherentes á su organizacion accidental, ó sea por el carácter personal de los administradores, está pérdida en el concepto público; y cuando se acordare de exigir obediencia á las leyes, será tal su flaqueza,

que ya no podrá emplear la voz que persuade, sino acudir á la espada que hiere y á todos los medios más duros de coaccion. La administracion, como poder paternal, debe ser justa, pero fuerte, huyendo de caer en los extremos de una humillante flojedad y de una violenta tirantez. El consejo debe reinar en sus deliberaciones, y en sus actos la energía.

33.—III. *La administracion debe ser independiente.*

Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la administracion comprometen los intereses públicos, cuya defensa requiere una vigilancia asídua y una prevision constante. De aquí nace que el poder ejecutivo á cuyas manos está confiada la gestion de los intereses comunes, debe obrar con independencia absoluta del poder legislativo. No es decir que la administracion no reconozca la superioridad de la ley, que no deba recibir de ella la organizacion conveniente, ni haya de obedecer las reglas señaladas á su accion, ó que pueda salvar impunemente los límites trazados á su actividad.

Dejar expedito el curso de la administracion es cuanto conviene á la mútua concordia de ambos poderes. Una autoridad colectiva es apta para la deliberacion, y para la ejecucion una autoridad unipersonal; y por eso, tan impropio seria de toda asamblea legislativa hacer, como discutir ajeno de la administracion.

34.—La independencia de la administracion estaria comprometida, si no tuviese ninguna potestad coercitiva ó careciese absolutamente de facultades para exigir la fiel observancia de sus actos, imponiendo multas discreccionales y decretando el arresto supletorio dentro de los angostos límites de una simple correccion ó por via de disciplina. El poder legislativo delega esta parte mínima de funciones propias del órden judicial en la administracion á fin de robustecer su accion y completar su existencia, reservando el conocimiento de las faltas graves y de los delitos contra la autoridad á los jueces competentes.

35.—IV. *La administracion debe ser responsable.*

Todos los agentes administrativos deben estar sujetos á responsabilidad, porque la administracion es un poder subordinado al poder legislativo cuya voluntad ejecuta. La ley señala límites á la autoridad administrativa como á todos los poderes del estado; pero estos límites serian ilusorios y las transgresiones frecuentes, si no tuviese la administracion un freno en la responsa-

bilidad de sus agentes. Tanto más severa habrá de ser la responsabilidad, cuanto más independiente la accion administrativa, á fin de que ni el gobierno, ni sus mandatarios abusen de las facultades coercitivas que la ley les confiere como necesario complemento de su autoridad.

36.—De esto se sigue que las autoridades y agentes administrativos ejercen cargos amovibles á voluntad del jefe supremo en el órden jerárquico, y que el superior asume la responsabilidad del subalterno. Por tanto es preciso que sea libre el nombramiento, pues á nadie se obliga á responder sino de un hecho propio ó de los actos de su mandatario. Suele la ley, no obstante, circunscribir la eleccion á un determinado número de personas revestidas con ciertas cualidades; mas como nunca la eleccion queda tan limitada que falte la espontaneidad del nombramiento, y como por otra parte se acepta ó se retiene el poder con aquella condicion, jamás una excepcion semejante es razon para atenuar la responsabilidad de quien comunica el impulso á la máquina administrativa.

37.—En suma, analogía con las instituciones políticas, actividad, independencia y responsabilidad son los caractéres comunes á cualquiera administracion, ó las leyes generales de toda organizacion administrativa. El exámen de dichos caractéres nos ha conducido á exponer una série de principios y doctrinas relativas á la administracion pura que hallarán conveniente desarrollo y aplicacion oportuna en el discurso de esta obra. La teoría nos abrirá las puertas de la práctica, y la ciencia de la administracion iluminará el derecho administrativo.

CAPÍTULO VI.

De la centralizacion.

38.—Varia interpretacion de esta palabra.
39.—Fijacion de su sentido.
40.—Unidad y centralizacion.
41.—Centralizacion política.
42.—Breve historia.
43.—Centralizacion administrativa.
44.—Sus diferentes grados.
45.—Tutela administrativa.
46.—Minoridad de las corporaciones populares.
47.—Orígen de la centralizacion administrativa.
48.—Su límite en los derechos de la provincia y el municipio.

49.—Competencia de la administracion central y la local.
50.—Competencia del poder central.
51.—Descentralizacion.
52.—Principios que determinan el grado conveniente de centralizacion.
53.—Influjo de la forma de gobierno.
54.—Del carácter de los pueblos.
55.—De la topografía.
56.—De la historia.
57.—Unidad legislativa.
58.—Inconvenientes de la centralizacion.
59.—Preponderancia de las capitales.
60.—Peligros para la libertad.
61.—Medio entre los extremos.
62.—Conciliacion del órden y la libertad.
63.—Ejemplos de Francia é Inglaterra.
64.—Descentralizacion política y centralizacion administrativa.

38.—Hé aquí uno de los más árduos problemas de la ciencia administrativa. Nace la dificultad de dos causas principales, á saber, del sentido vago de la palabra centralizacion que significando para todos concentracion del poder no determina el grado, y de la multitud y diversidad de los servicios públicos, ya generales, ya provinciales ó municipales que exigen unas veces la intervencion directa del estado, otras una mera inspeccion y vigilancia de parte del gobierno, y otras en fin la completa libertad de accion en virtud de un derecho propio ó de una competencia exclusiva que la ley, conforme á la razon y la justicia, otorga ó suele otorgar á las corporaciones populares.

39.—Centralizacion en su sentido más lato, es la concentracion en el poder supremo de todas las facultades y medios necesarios para dirigir los intereses públicos de un modo vigoroso y uniforme. La suma centralizacion supone la unidad en la nacion y en el poder, ó sea en la legislacion, el territorio y el gobierno.

Un régimen homogéneo y un poder central son dos condiciones esenciales de todo estado bien constituido. Cualquiera que sea la forma del gobierno ha de haber una ley comun y una autoridad superior que mantenga en su fiel la balanza en la cual se pesan los derechos de la sociedad y del individuo. La monarquía, más que otra alguna, propende á la unidad y á la ubicuidad de su representacion, tendiendo una red de funcionarios públicos sujetos á una disciplina tan rigorosa, que raya en los límites de la obediencia pasiva.

40.—La unidad y la centralizacion son dos cosas distintas.

aunque suelen confundirse. Supone la primera mancomunidad de ideas é intereses á tal punto que todos los habitantes del territorio nacional formen un solo pueblo y sean partícipes por igual en los beneficios y las cargas del estado. La identidad de raza, idioma, historia y culto, la semejanza de carácter, leyes, usos y costumbres, la misma topografía, segun que facilita ó dificulta el trato y comunicacion de una comarca con las vecinas, son vínculos naturales de amistad y parentesco que hacen de un pueblo una gran familia. Sin cierto grado de unidad no solamente no puede existir el estado, pero ni aun una confederacion de provincias con los atributos esenciales de la soberanía y la organizacion definitiva de una potencia (1).

Cuando además de la unidad del poder supremo y de la subordinacion á este principio de todas las partes del estado, es el gobierno único depositario de la autoridad, entónces prevalece el régimen de la centralizacion política y administrativa.

41.—Consiste la centralizacion política en reunir la potestad de hacer las leyes con la de ejecutarlas, de suerte que una sola voluntad dicte la regla y la aplique, lo cual puede suceder lo mismo en las repúblicas que en los imperios; bien que el ideal de este sistema haya sidoy aun sea la monarquía absoluta, expresion de la perfecta unidad en el poder supremo, opuesta á la desmembracion de la soberanía por el influjo de las instituciones feudales.

En efecto, la centralizacion política es una protesta viva y permanente contra la dislocacion del territorio y del gobierno durante la edad media, cuando el clero y la nobleza otorgaban fueros, acuñaban moneda, hacian la guerra, imponian tributos y administraban justicia, como es la negacion de la antigua independencia municipal, cuando cada ciudad, villa ó lugar constituia

(1) M. Batbie, que ha mostrado estimar en mucho más de lo que vale el *Derecho administrativo español*, llegando al extremo de confesar que lo prefiere á todos los libros de administracion que conoce, disiente de su autor en un punto capital. Aceptando cuatro de los caractéres propios de la organizacion administrativa de un estado, descarta el quinto, á saber, que la administracion esté centralizada.

«M. Colmeiro (dice) va demasiado léjos, cuando considera la centralizacion esencial y como una condicion necesaria de la administracion en todos los estados.» La observacion pierde una gran parte de su fuerza, una vez que la palabra *centralizacion* no representa una idea precisa y bien determinada, como lo confiesa M. Dupont-White al decir que «el gobierno admite más de un modo de ser en el centro».

Como quiera, el autor del *Derecho administrativo español* corrige en este punto la edicion anterior y discurre sobre la centralizacion en capítulo aparte. Batbie, *Introd. generale au droit public et administratif*, avert. p. 8. Block, *Diction. general de la politique*, verb. ADMINISTRATION.

un estado dentro del estado con sus leyes propias, sus libertades privativas y sus magistrados populares. La centralizacion á la luz de la historia significa el triunfo del derecho comun sobre el privilegio, del órden sobre la anarquía, de la autoridad representada en la monarquía sobre la dispersion de las fuerzas vivas de la sociedad que es el carácter distintivo del feudalismo.

42.—En España fueron los Reyes Católicos quienes iniciaron la política de constituir la unidad en el poder supremo y derivar del gobierno central la autoridad amenguando las prerogativas de la nobleza, rodeando el trono de Consejos compuestos en su mayor parte de letrados por cuyas manos pasaban los negocios públicos, instituyendo la Santa Hermandad, ensayo de una milicia regular, disciplinada y permanente, y nombrando corregidores que llevasen la voz real en todas las ciudades y villas principales, y entendiesen en el gobierno y la justicia inmediata de los pueblos con menoscabo de las antiguas atribuciones de los concejos, aun siendo muchas de las concedidas á estos magistrados propias de la administracion municipal.

Y no sólo cuidaron de organizar el poder de suerte que hubiese ministros de su autoridad y representantes de la monarquía en todos los lugares de mediano vecindario, sino que llevaron la accion directa del gobierno á diversas materias ajenas á toda intervencion oficial. Administraban como solícitos padres de familia, sometiendo á la tutela del estado la agricultura y la ganadería, los montes y los riegos, las artes y oficios, el comercio y la navegacion, y apénas habia un ramo de la industria que se escapase á la opresion de los gremios y de sus prolijas ordenanzas. Tan grande fué la centralizacion política, económica y administrativa en el siglo XVI, que poca ó casi ninguna libertad dejaba el gobierno á las personas y corporaciones populares.

En esta violenta reaccion de la monarquía contra el régimen feudal, España no hizo sino seguir la corriente de Europa. El espíritu de la época propendia á extender la suprema autoridad á todo lo que de cerca ó de léjos era ó parecia ser materia de gobierno, y de aquí un grado sumo de centralizacion fundada en la falsa idea que todos los negocios públicos y muchos particulares debian reputarse negocios de estado.

43.—La centralizacion administrativa formaba parte de este sistema. Entendemos por centralizacion administrativa el régi-

men que consiste en arrogarse el Gobierno todas ó casi todas las facultades inherentes al poder de ejecutar las leyes relativas á los intereses públicos, desconociendo la vida propia de la provincia y del municipio, ó el derecho de intervenir en la administracion local las corporaciones populares.

44.—Entre la absoluta independencia de la administracion local, considerando que la provincia y el municipio mayormente son respecto al gobierno una persona cuya iniciativa y libertad de accion se rigen por las leyes comunes á título de negocios privados, y la intervencion de la autoridad superior en sus actos de menor importancia, suponiendo que constituyen una parte integrante é indivisible de la nacion y representan intereses generales, caben diferentes grados de intervencion en la administracion provincial y municipal.

En efecto, puede el gobierno ejercer una autoridad directa y positiva sobre los asuntos de interés local; puede contentarse con un derecho de mera inspeccion y vigilancia para que se guarden y cumplan las leyes; y en fin, puede optar por el temperamento de reputar menores las corporaciones populares y someterlas á la tutela del estado.

45.—La intervencion directa que excluye la iniciativa de estas corporaciones, se funda en la doctrina que el municipio es una mera subdivision del territorio, contra los que sostienen que es la unidad primordial y la base del estado, como la familia el fundamento de la sociedad. Los defensores de la independencia del municipio lo reputan obra de la naturaleza, y afirman que pues existe por derecho propio y no por voluntad de la ley, y nació ántes que el estado se organizase y constituyese, la razon, la justicia y la historia son los títulos de su libertad. El régimen de la tutela administrativa reconoce el mismo principio; pero desconfiando de la capacidad de las corporaciones populares para administrar los intereses locales cuando son graves, ó la mala gestion puede causar perjuicios irreparables ó lastimar otros intereses de órden superior que el gobierno protege y defiende, opone á una iniciativa inconsiderada un veto perentorio.

Como la presunta incapacidad de las corporaciones populares no es absoluta ni perpétua, la tutela administrativa carece de límites ciertos y fijos. En proporcion que aumenten la moralidad, la cultura, la iniciativa y en fin la educacion política de un pue-

blo, la tutela del estado será cada vez ménos oficiosa; y por regla general los hábitos de libertad irán ensanchando el círculo de las atribuciones que sin peligro y sin inconveniente puede el gobierno ceder á la administracion local.

46.—Hay notorio error en justificar la tutela administrativa con la perpétua minoridad de las corporaciones populares, porque no es necesariamente perpétua su incapacidad. Hay tambien error en rehusar toda libertad de accion á la provincia ó al municipio, porque nunca la incapacidad es absoluta, ni conviene negar á un pueblo los medios de formar ó perfeccionar su educacion política, que sólo con la práctica se adquiere. No debe perderse de vista que la tutela administrativa constituye un régimen transitorio que poco á poco se debilita hasta que espira llegado el dia de la emancipacion por la mayor edad.

47.—Hemos dicho que la monarquía levantada sobre las ruinas del feudalismo inventó el sistema de la centralizacion administrativa, y es la verdad. Despojando á los pueblos del derecho de elegir sus magistrados y refundiendo en el gobierno las facultades propias de los antiguos concejos, desaparecieron de España las libertades municipales.

La sustitucion de los alcaldes llamados de fuero por los corregidores de provision real, y más tarde la propuesta en terna de los concejales entrantes en reemplazo de los salientes que los Ayuntamientos elevaban á la Audiencia ó Chancillería del territorio á quien correspondia nombrarlos suprimida la eleccion libre de las personas para los oficios de república por los vecinos, redujeron el municipio á una institucion sin vida, á una tradicion sin fuerza ni vigor (1).

Así pues, no se entienda que la centralizacion administrativa data de ayer, y ménos todavía se presuma que vino de Francia, ni tampoco que á Francia llegó como expresion de la voluntad omnipotente de Napoleon. Luis XI, Richelieu y Luis XIV organizaron la monarquía absoluta que no consiente rivales, ni tolera libertades que impidan la dilatacion de la soberanía. Napoleon dió nueva forma á la centralizacion imprimiendo el sello de la dictadura militar al poder civil; y tal fué la obra verdadera del hombre á quien cupo la gloria de restablecer el ór-

(1) Real decreto de 17 de Abril de 1824.

den social con el genio de un guerrero y de un legislador (1).

48.—La centralizacion administrativa raya en lo absurdo, cuando desconoce que el municipio tiene derechos propios anteriores á la organizacion del estado, y que negar á los pueblos toda intervencion en el manejo de sus intereses comunes, equivale á disolver la comunidad.

Hay un principio de justicia que deslinda las atribuciones del gobierno en sus relaciones con la administracion local: *suum cuique*. Todo lo que es general pertenece al gobierno, y á la provincia y al municipio lo particular ó privativo de estas corporaciones populares.

49.—Resuelta la cuestion en este sentido, todavía pueden ocurrir dudas y dificultades en el terreno de la aplicacion. Hay intereses que participan de lo general y lo local, ó son mixtos en razon de su doble naturaleza. El municipio, por ejemplo, tiene y debe tener el derecho de formar y votar su presupuesto; pero no con libertad absoluta, sino en cuanto no se oponga ó no perjudique al sistema tributario que rige para toda la nacion. El municipio, como persona jurídica, puede comprar, vender, permutar y en fin disponer de sus bienes; pero no con la libertad que la ley otorga al individuo y causando perjuicios irreparables, porque la propiedad colectiva es el patrimonio de una corporacion perpétua que representa á los muertos, á los vivos y á la posteridad. El municipio debe promover la instruccion primaria; pero si en vez de abrir escuelas públicas las cierra y despide á los maestros, ó los despoja de su propiedad bien adquirida, ó los condena á perecer en la miseria, legitima la intervencion de la

(1) La errónea opinion que el Imperio dió orígen á la centralizacion administrativa, sustentada en Francia por escritores de grande autoridad, halló eco en otros muchos que la siguieron sin exámen. «Del seno de una sociedad reducida á polvo (dijo Royer Collard) brotó la centralizacion. En vano buscaríamos su orígen en otra parte. La centralizacion no ha llegado como tantas otras doctrinas no ménos perniciosas con la frente levantada y con la autoridad de un principio: penetró modestamente en la administracion como una consecuencia, una necesidad. En efecto, allí donde no hay más que individuos, todos los negocios que no son particulares son negocios de estado. Allí donde no hay magistrados independientes, no hay más que delegados del poder, y de esta suerte nos hemos convertido en un pueblo de administrados bajo la mano de funcionarios irresponsables, centralizados ellos mismos en el poder de quien son representantes.»

«¿Debemos carecer de instituciones populares, de magistraturas obra de la sociedad creadas para velar por sus intereses y su defensa? No: la sociedad, tan rica en otro tiempo de magistraturas populares, hoy no las tiene, porque está centralizada. Toda la administracion ha pasado á las manos del gobierno: ni un solo pormenor de policía local se le ha escapado; son los delegados del poder supremo quienes encienden los faroles y barren las calles.»

autoridad superior en nombre de la razon, del derecho y de un interes general.

Si el municipio usase siempre de su iniciativa con el celo, la discreccion y la prudencia necesarias á evitar estos ú otros semejantes abusos, ninguna intervencion superior seria legítima, porque ningun inconveniente ofreceria la libertad; mas si le falta la capacidad para administrar sus propios intereses, y con sus obras acredita que realmente es menor, el régimen de la tutela administrativa está justificado.

50.—Deslindada la competencia de las corporaciones populares, pertenece al gobierno cuidar de que no la traspasen tomando acuerdos sobre materias ajenas á la administracion local, porque si son dignos de respeto los derechos de la provincia y del municipio, no lo son ménos los del estado. Tambien será legítima y necesaria la intervencion del poder central, siempre que los acuerdos de las corporaciones populares relativos á negocios de su verdadera y exclusiva competencia no se ajusten á las leyes establecidas, no para reformarlos, sino para impedir su ejecucion.

51.—Algunos partidarios de la descentralizacion administrativa pretenden que el gobierno delegue en las autoridades que le representan cerca de las provincias una parte de las atribuciones hasta ahora reservadas al poder central. En esto no hay sustitucion de un sistema por otro sistema, porque delegar no es descentralizar. La administracion superior despues de la reforma, quedaria tan poderosa como ántes respecto á las corporaciones populares. Toda la novedad consistiria en simplificar y abreviar el procedimiento, dejando á salvo el principio de la intervencion del estado en la gestion de los intereses locales, supuesto que no hay diferencia esencial entre ejercer el gobierno una accion directa é inmediata, y revestir con la facultad de resolver los negocios de menor gravedad á sus delegados.

Mejor discurren los que abogan por trasladar la tutela administrativa sobre el municipio del gobierno á la corporacion que representa la provincia ó á una diputacion permanente de su seno. En tal caso habrá verdadera descentralizacion de las facultades atribuidas y reservadas hasta entónces al poder central, pero no en favor del municipio. Su autonomía (si á ella se aspira por este camino) no se logra con trasladar la tutela administrativa, sino con suprimirla.

En Bélgica así se halla establecido y se practica sin inconveniente. En España se ha ensayado sin ventaja para la buena administracion, ni para las libertades municipales, porque si la ley no consideró el municipio parte integrante del estado, le hizo de peor condicion todavía como parte integrante de la provincia.

En buena doctrina la provincia y el municipio tienen su esfera propia, su accion distinta, sus intereses aparte, por lo cual no deben confundirse y ménos subordinarse. El gobierno está en contacto inmediato con ambas, porque es la personificacion del estado cuyos derechos defiende contra los excesos ó abusos de la administracion local, cualquiera que sea su grado.

52.—No hay una medida exacta del radio de la accion administrativa central, ningun punto fijo que sirva para trazar la línea divisoria de las funciones del gobierno en sus múltiples relaciones con las provincias y los municipios. Las primeras deben su existencia á la ley y son el producto de concesiones otorgadas á los habitantes de cierta fraccion del territorio nacional. Los segundos tienen vida propia, porque no han sido creados por el poder público, sino que precedieron á la ley que lo constituye, pero no lo funda. Así, pues, el problema se cifra en organizar la administracion de suerte que el gobierno sea el centro del cual parte la autoridad, mas no la fuente de donde toda se deriva. Una multitud de circunstancias modifica la aplicacion de este principio á cada estado sustituyendo lo absoluto con lo relativo.

53.—En primer lugar debe tenerse en cuenta la forma del gobierno, pues unas propenden á desenvolver en el órden político y administrativo la idea de autoridad, y otras al contrario la de libertad, y de aquí las dos corrientes favorables á la centralizacion ó á la descentralizacion. Las libertades políticas generales promueven el desarrollo de las provinciales y municipales, porque tienen todas la misma raíz. Hay una natural tendencia á la armonía entre las instituciones que ocupan el centro y las que constituyen la administracion local.

54.—En segundo lugar importa estudiar el carácter de los pueblos, porque en unos muestra más fuerza y energía el individuo, y en otros se postra y abate prevaleciendo el hábito de esperarlo todo de la autoridad. En donde reinare tal espíritu de actividad que de los negocios particulares trascendiese á los públicos

por efecto de la ilustracion general, del celo por el bien comun, de la opinion dominante ó de la costumbre adquirida á consecuencia del prolongado goce de una amplia libertad municipal, sería absurdo no respetar la fecunda iniciativa y la accion independiente de las corporaciones populares. Mas si suponemos un pueblo de escasa cultura, inerte ó perezoso, indiferente al sufragio, descuidado en el manejo de sus peculiares intereses por hábito de obediencia pasiva, y en fin resignado á vivir en perpétua minoridad bajo la tutela del gobierno, la centralizacion será necesaria, no como un sistema permanente, sino como un medio de formar la educacion política del ciudadano, y despertar á ese pueblo de su letargo.

No convendria en tal caso llamarle de repente al ejercicio de una libertad de accion nociva, porque pudiera ser orígen de grandes abusos, sino ofrecérsela por grados, é ir aflojando poco á poco los lazos de la centralizacion hasta convertir la autoridad en vigilancia, y por último llegar á la emancipacion completa en aquellos negocios que por su naturaleza deben ser de la competencia exclusiva de la administracion local.

55.—Hay circunstancias topográficas que si no imposibilitan, por lo ménos dificultan el establecimiento de la unidad material y moral de los pueblos. Cuando un territorio se halla dividido en diversas regiones separadas por límites naturales, de suerte que algunas quedan como encerradas y reducidas por falta de comunicacion con las restantes de la comarca á cierto grado de aislamiento, siquiera sea durante la estacion más rigorosa del año, la descentralizacion es una necesidad, porque allí á donde no llega la mano del gobierno debe suplir su accion la autoridad local.

Por regla general las regiones montuosas son favorables al desarrollo de las libertades municipales. Un horizonte estrecho parece que obliga á concentrar la vida en el fondo de los valles que forman las vertientes de las montañas. Sirvan de ejemplo los cantones de la Suiza por lo que hace á Europa, y en España las provincias Vascas, cuyos fueros todavía en vigor acreditan cómo los montañeses resisten la unidad de la legislacion y repugnan prestar la necesaria obediencia al poder central.

Una administracion celosa é inteligente puede remover este obstáculo á la unidad difundiendo la instruccion popular y mul-

tiplicando las vias de comunicacion, para que á favor de un comercio activo nazca la mancomunidad de intereses que forma de todos los pueblos esparcidos por el territorio nacional una sola y grande familia. Hoy el arte triunfa de la naturaleza al punto de romper las montañas y salvar los abismos que ántes cerraban el paso á los viajeros. Dueño el hombre de dos fuerzas tan poderosas como son el vapor y la electricidad, dispone de dos nuevos elementos de gobierno que abrevian el tiempo y acortan el espacio. Los caminos de hierro y la telegrafía eléctrica prestan el doble servicio de consolidar la centralizacion necesaria en el órden político, y facilitar la descentralizacion conveniente en el administrativo.

56.—La historia influye asimismo en la resolucion de este problema. Un pueblo constituido en virtud de la incorporacion sucesiva de diversos territorios ó estados independientes que recuerdan todavía sus príncipes, asambleas y magistraturas particulares, y se rigen por leyes propias, y en fin respetan las tradiciones y las costumbres arraigadas en su antiguo solar, no se allana sin repugnancia á someterse á la ley comun. Y sin embargo una vigorosa centralizacion es necesaria para transformar en nacion verdadera esta confederacion de provincias. Remover un obstáculo semejante es obra del tiempo, no porque todo haya de abandonarse á la accion lenta de los años ó de los siglos, sino porque la administracion no puede ni debe usar de violencia para mudar en un dia el carácter, los hábitos, el lenguaje y los recuerdos de un pueblo entero. Es preciso corregir la opinion, modificar los intereses, extirpar las malas costumbres y ofrecer á este pueblo en cambio de una existencia particular, los mayores beneficios con que convida un régimen derivado del principio de la nacionalidad. El egoismo local debe ceder ante el sentimiento de fraternidad que reclama la vida colectiva y despierta el amor de la patria.

57.—Cuando falta la unidad legislativa, la centralizacion es imperfecta á pesar de que sea el mismo el cuerpo deliberante en quien segun la constitucion del estado reside la potestad de hacer las leyes.

Es óbvio que cada pueblo debe tener su legislacion, esto es, su derecho comun (*jus commune*) aplicable á toda la extension del territorio nacional en reemplazo de los antiguos fueros y privi-

legios (*jus particulare*) que aun subsisten en España á pesar del principio que un solo código regirá en toda la monarquía, establecido por la primera vez en la Constitucion de 1812 y confirmado en las de 1837, 1845 y 1869.

58.—La centralizacion, como la mejor de las leyes é instituciones humanas, no carece de inconvenientes y peligros que no deben disimularse.

59.—Con la centralizacion administrativa todas las fuerzas y recursos de la nacion confluyen en la ciudad donde tiene su asiento el gobierno. De allí parte el impulso que comunica un movimiento simultáneo y uniforme á la máquina del estado; pero tambien allí está la cabeza cuyas heridas enflaquecen y debilitan el cuerpo, y todo organismo pasivo es incapaz de reaccion y de la menor resistencia. Si por acaso una revolucion ó una invasion sorprenden la capital y se apoderan de ella, el poder que se levanta se organiza de pronto y domina el territorio acostumbrado á prestar dócil obediencia á la metrópoli, y la nacion entera queda á merced de una minoría turbulenta ó del enemigo de la patria.

A esta fundada observacion responden los partidarios de la centralizacion que tambien en una capital preponderante se reunen más medios de combatir y vencer á los enemigos interiores y exteriores del gobierno establecido. Cormenin, refutando el argumento, dijo: «En un instante el gobierno quiere, el ministro manda, el prefecto dispone, el alcalde ejecuta, los ejércitos marchan, las escuadras navegan, se toca á rebato, retumba el cañon y Francia está de pié.»

La energía y presteza que aquí se ponderan, son más propias de una fuerza militar permanente, que de un pueblo culto y laborioso que ama la vida sedentaria, y á duras penas pierde de vista sus hogares para salir á campaña y hacer la guerra fuera del país. Francia, á pesar de su vigorosa centralizacion, no se levantó *como un solo hombre*, y no corrió á guarnecer la frontera cuando asomaron los ejércitos de Alemania, ni logró organizar *la defensa nacional* despues que el enemigo victorioso penetró en el corazon de la patria. Tan cierto es que si por medio de la centralizacion se consigue reunir en un momento de peligro todas las fuerzas disponibles de la nacion, en cambio perjudica á la reproduccion de estas mismas fuerzas, por lo cual

la caida de la ciudad asiento del gobierno, arrastra consigo la de una poderosa monarquía ó un imperio.

60.—El exceso de la centralizacion suele degenerar en opresion de la libertad individual y poner en aventura la libertad política que con dificultad resiste á un poder que no halla freno á su autoridad en las instituciones locales.

Poco importa el principio que la soberanía reside en la nacion y consultar su voluntad acudiendo á las urnas, si el gobierno se resuelve á emplear las armas de la centralizacion para corromper ó violentar la conciencia de los electores. Una espesa red de autoridades y agentes á quienes se puede exigir ciega obediencia, y una multitud de corporaciones populares sujetas al régimen de la tutela administrativa bastan á turbar por mil medios indirectos el libre ejercicio del derecho electoral. Entónces nacen situaciones violentas que se fundan en la opresion de las mayorías por las minorías, y se desacreditan, si no perecen, las mejores instituciones. El poder ejecutivo que debe estar siempre subordinado al legislativo, degenera en arbitrario, porque faltando la independencia á los mandatarios del pueblo, desaparece el temor á la censura y se hace ilusoria la responsabilidad.

Todavía miéntras sea respetada la libertad de imprenta vive la esperanza de oponer al exceso ó al abuso del poder central la corriente de la opinion; pero un gobierno que se atreve á usurpar al ciudadano el derecho de sufragio, no formará escrúpulo de reprimir las manifestaciones del pensamiento contrarias á su política hostil á todas las libertades.

61.—Estos verdaderos inconvenientes y peligros obligan á evitar el extremo de la centralizacion, como por otras razones no ménos graves se debe huir del extremo opuesto de la descentralizacion. Un poder central que favorece la unidad sustituyendo á una agregacion tan limitada como la que forma el pueblo, otra agregacion más extensa que constituye el estado; que al mismo tiempo respeta la vida local, los intereses propios y los afectos íntimos y casi domésticos ó familiares de una comunidad de vecinos; que los ordena y combina de suerte que coexistan sin menoscabo de los derechos y deberes del gobierno siempre atento á promover el bien general, es la justa medida de las relaciones entre el todo y cada una de sus partes.

62.—En la administracion, como en la política, conviene es-

cuchar los consejos de la prudencia para conciliar el órden con la libertad. Por respeto al órden dimos al gobierno la fuerza necesaria al poder encargado de ejecutar las leyes, sometiendo á las corporaciones populares á la obediencia debida, y corrigiendo los excesos ó abusos de atribuciones que cometieren mediante una severa disciplina. Por respeto á la libertad otorgamos á la provincia y al municipio, no toda la que solicitan los adversarios de la centralizacion, sino la posible que desciende de la region filosófica á los pormenores de la vida de los pueblos, es decir, la justa y practicable.

Adoptado este sistema, no hay temor de que el peso de los negocios públicos abrume al gobierno, ni de lentitud en el despacho de los urgentes, ni de largos trámites que preparen una resolucion definitiva, si no fuesen de carácter grave. La provincia y el municipio administran en uso de un derecho propio bajo la inspeccion y vigilancia del Gobierno; y cuando el asunto requiere la intervencion de su autoridad, delegados tiene cerca de las corporaciones populares.

63.—Francia é Inglaterra son dos ejemplos que se citan á cada paso. En esta nacion el influjo de una aristocracia poderosa por su organizacion fundada en la propiedad territorial, hace las veces de la accion centralizadora del gobierno, y la humilde parroquia refleja la imágen del estado. El Parlamento es allí la más alta representacion del poder central.

En aquella se ha centralizado en favor de la monarquía servida por funcionarios públicos á merced del gobierno, providencia de la nacion, sin cuyo permiso no se mueve una piedra de la calle, ni se construye una fuente para apagar la sed de un lugar de cien ó mil vecinos: centralizacion absurda é intolerable, que paraliza la iniciativa de las corporaciones populares, y acostumbra á los individuos á esperarlo todo del gobierno, hasta las buenas cosechas, como si fuese el dispensador del sol y de la lluvia que el cielo nos envia.

El sistema de Inglaterra no se puede aplicar á los estados del continente, sin trasplantar á ellos las instituciones de que se deriva: el de Francia se acomoda mejor á los pueblos de raza latina, pero con tal que presida cierto espíritu de moderacion y templanza para conciliar los principios de autoridad y libertad.

64.—Supuesto que el gobierno representativo usual en la ma-

yor parte de Europa, se funda en la division y limitacion de los poderes públicos, robustecer el ejecutivo á título de centralizacion y darle la preponderancia, seria oponer á la organizacion política una organizacion administrativa que anulase de hecho la constitucion del estado. La descentralizacion política y la centralizacion administrativa en grado tal que exceda de las verdaderas y legítimas necesidades del gobierno supremo de la nacion dentro de la monarquía constitucional ó régimen parlamentario, son dos polos opuestos, dos sistemas incompatibles.

LIBRO SEGUNDO.

DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO I.

De la naturaleza y fuentes del derecho administrativo.

65.—Hasta aquí hemos considerado únicamente la ciencia pura ó la administracion en abstracto; pero desde ahora concretamos nuestros estudios á España, y damos principio á la exposicion de su *derecho administrativo.*

Si la ciencia de la administracion inquiere las relaciones naturales del estado con sus miembros y enseña los principios que deben guiar al soberano cuando intenta someterlas á un régimen legal, las leyes administrativas verifican la teoría dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de órden, confiriendo derechos é imponiendo obligaciones. Hay, pues, entre la ciencia y el derecho administrativo una diferencia tan esencial y profunda, como existe entre las relaciones naturales y las legales de la administracion con los administrados. La ciencia es absoluta: el derecho es relativo.

66.—El derecho administrativo será, pues, el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administracion con los

administrados; es decir, «la ciencia de la *accion* y de la *competencia* del poder ejecutivo en cuanto ordena y regula los intereses generales.» De donde se colige que el derecho administrativo difiere del civil por razon de su objeto, de su fin y de sus medios.

67.—Por razon del objeto, porque así como las leyes civiles versan sobre materias de interés privado, las administrativas miran á las cosas de interés público: *ad statum rei publicæ spectant*. Por razon del fin inmediato, porque el derecho civil busca el bien general en el particular, miéntras el derecho administrativo labra la dicha del individuo procurando la ventura comun. Y por razon de los medios, pues la aplicacion de la ley civil, está encomendada á una magistratura independiente, poder distinto del legislativo y del ejecutivo, en tanto que el derecho administrativo emana en su mayor parte de la administracion, y ella misma cuida de la observancia de sus disposiciones.

Otra diferencia notable se advierte entre ambos derechos procedente de la base en que estriban unas y otras leyes. Fúndanse las civiles en la *justicia universal;* y como descansan en principios de eterna verdad, á pesar de la distancia de los lugares y la sucesion de los tiempos, subsisten en la esencia sus principales aplicaciones. El derecho administrativo reconoce por fundamento la *equidad*, de donde nace que sea en sumo grado variable. De suerte que el derecho civil es, por decirlo así, *preexistente* ó anterior á los códigos; y el derecho administrativo creacion de la ley, y por tanto *positivo ó arbitrario.*

En el derecho civil predominan las reglas admitidas como justas y obligatorias aparte de toda sancion pública, y necesarias como una consecuencia de la sociedad (*jus*)*;* y en el derecho administrativo las reglas convencionales que el Gobierno establece por su voluntad expresa dentro de ciertos límites discrecionales (*lex*).

68.—De ahí procede que el derecho administrativo no tenga una historia comun á semejanza del civil, y que éste carezca del carácter especial y colorido propio que aquél toma en cada pueblo. Las relaciones privadas son casi las mismas en todos tiempos y lugares; las relaciones públicas están sujetas á contínuas y profundas mudanzas.

69.—El derecho administrativo ha existido siempre, porque

la administracion no ha faltado nunca. El cuidado de administrar es tan antiguo como la sociedad, y su ejercicio una condicion esencial de toda existencia colectiva. Lo único que debemos á nuestra época es la clasificacion de las leyes relativas á la administracion pública, el aislamiento de sus principios y la deduccion de una série de consecuencias pertenecientes á este nuevo órden de ideas: en suma, al espíritu analítico del siglo somos deudores de la teoría en cuanto á las doctrinas, y del sistema en cuanto á la organizacion.

Sucedió con la administracion lo que con la economía pública, que ántes de ser conocido el nombre, se practicaban sus máximas con más ó ménos acierto; y en esta parte de la ciencia que pudiéramos llamar latente, más bien sentida que explicada, es donde se puede inquirir la historia y buscar los materiales del derecho moderno. Por eso las leyes administrativas se hallan mezcladas y confundidas con las civiles hasta el extremo de ser necesario consultar nuestros primitivos códigos, si hemos de adquirir un perfecto conocimiento de las transformaciones del derecho administrativo; y así, por no incurrir en graves errores, al hojear las voluminosas colecciones de nuestras leyes, debemos tener presente á cada instante, que unas son relativas al estado y cualidad de las personas, á la propiedad privada, á la represion y castigo de los delitos, cuyo conjunto forma el derecho comun, y otras tienen por objeto el poder, la organizacion, los deberes y las atribuciones del Gobierno en negocios de interés público, las cuales constituyen el derecho administrativo.

70.—«La ley ordena y establece reglas, determina los derechos políticos y civiles conforme á la Constitucion, decreta las cargas de los ciudadanos, autoriza los gastos, constituye la fuerza pública y mueve con su mano soberana todos los intereses sociales, morales, ó materiales, exteriores ó domésticos, individuales ó colectivos» (1). La ley es regla de derecho, fuente de obligaciones y principio de todo recurso en justicia. Las leyes, pues, son la fuente más pura y el más alto orígen del derecho administrativo.

71.—Mas la ley es general (*commune præceptum*): establece principios, no distingue casos, no desciende á pormenores: asien-

(1) M. Vivien, *Etudes administratives*, pág. 3.

ta las reglas fundamentales y determina las formas esenciales del ejercicio de los derechos. La administracion es quien ejecuta, explica y acomoda el principio de la accion á las circunstancias, haciendo veces de un lazo entre el hecho y el derecho, entre lo relativo y lo absoluto. Así, pues, ejecutar la ley no es para la administracion lo que para el juez, mantener la integridad de un texto literal, ó exigir material obediencia á un precepto, sino emplear las fuerzas vivas de la sociedad en desarrollar y animar el pensamiento del legislador de cuyo espíritu se halla penetrada como partícipe en su obra. La ley manda ó prohibe: es una palabra y no un acto, bien que en ella resida el principio y la fuente de la accion. Quien imprime el movimiento es la administracion, ora aplique la ley por sí misma, ora asegure la ejecucion de las sentencias, despues que la autoridad judicial ha decidido las cuestiones de carácter privado.

Las disposiciones de la administracion misma son, por tanto, la segunda fuente del derecho administrativo.

72.—El derecho administrativo tiene como el civil su *legislacion* y su *jurisprudencia*. Componen su legislacion esa multitud de leyes y disposiciones administrativas que si bien no se hallan codificadas, sino esparcidas é incoherentes, no dejan de ser de observancia obligatoria (1).

(1) Agítase entre los publicistas y jurisconsultos de allende el Pirineo la cuestion de codificar ó no codificar las leyes administrativas. Como el nombre del autor de este libro ha sonado más de una vez en la controversia, y su testimonio ha pesado en la balanza del pro y del contra, no puede excusarse en cortesía de fijar claramente su opinion.

M. de Gérando se muestra favorable á la codificacion; y tan penetrado está de la bondad de su idea, que propone se adopte para el código administrativo la forma de los demás códigos. *Institutes de droit administratif*, t. I, avert. p. 6.

M. Trolley estima que un código administrativo seria aun más importante que el código civil, lamenta que las leyes administrativas no se hallen codificadas, y añade que el terreno está barrido; pero mal se compadece tanta facilidad con su doctrina que el derecho administrativo es esencialmente variable y arbitrario, como formado por capas á través de mil circunstancias y vicisitudes. *Traité de la hiérarchie administrative*, t. I, préf. p. 6.

M. Cotelle dice que un código es un sistema de disposiciones meditado, compuesto y publicado por el legislador, para que tenga en todos sus textos autoridad de ley en una materia especial, y prosigue: «Así, pues, seria muy útil que las leyes y reglamentos to»cantes á las obras públicas estuviesen codificados, es decir, compilados, ordenados y su»jetos á una redaccion oficial, metódica y concisa.» *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, t. I, p. 185.

M. Mallein, profesor de derecho administrativo en la facultad de Grenoble, se inclina á la negativa en sus *Considerations sur l'enseignement du droit administratif*.

M. Laferrière, al dar cuenta de esta obra á la Academia de ciencias morales y políticas, dice: «La cuestion es digna de un exámen especial y profundo, en cuanto se enlaza con »los intereses del estado, de la sociedad y de la enseñanza; y en presencia de un problema »tan árduo que M. Mallein elude, desconfiando acaso más de lo justo de la sabiduría del

Fúndase la *jurisprudencia administrativa* en precedentes bien observados y definidos, de cuyo exámen se derivan reglas de interpretacion que el Gobierno por sí solo, ó prévia consulta del Consejo de Estado consagra en decisiones solemnes, constituyendo por su multitud é importancia una segunda legislacion.

»hombre y de la naturaleza movible de la administracion, prefiero, lo confieso, la reserva »de nuestro docto correspondiente D. Manuel Colmeiro, que en su libro del *Derecho espa-»ñol* suscita la misma cuestion sin resolverla, reconociendo que importa sobre todo expo-»ner con severo método el derecho administrativo.» *Séances et travaux de l'Academie des sciences morales et politiques, troisieme série, t.* XXIV, p. 278.

La crítica del ilustre miembro del Instituto cuya pérdida deplora la ciencia, despertó en M. de Mallein el deseo de publicar un folleto con el título de *¿Faut-il codifier les lois administratives?* en el cual el distinguido profesor de Grenoble se pronuncia resueltamente por la negativa, considerando no la imposibilidad de la codificacion, sino la vanidad del resultado, porque el tiempo, los usos y costumbres de los pueblos inducen á frecuentes novedades en el derecho administrativo, y se oponen á la estabilidad y firmeza de los textos.

Sigue M. Mallein el hilo de su discurso, y llega al punto de examinar la opinion del autor del *Derecho administrativo español*, segun se contiene en la *Introduccion*. Despues de copiar algunas de sus palabras, prosigue: «Si el autor se preocupase exclusivamente »de la ciencia y de la enseñanza; si con esta doble mira no traspasase el objeto que el jui-»cioso de Gérando se proponia al aplicar á las leyes administrativas la idea sistemática »de Domat y de Pothier, no habria quien contradijese su opinion.

»Pero sospecho que va demasiado léjos, cuando la extiende al interés de los administra-»dos, es decir, bajo el punto de vista práctico, porque (el autor) se coloca evidentemente »en la hipótesis de un código oficial, y se encierra en este dilema:

»Ó el código no comprenderá sino preceptos de observancia constante y general, en »cuyo caso serán tan pocos y de tan rara aplicacion que los administrados apénas sacarán »provecho alguno;

»Ó el código abrazará tambien reglas especiales é inconstantes, y entónces no sólo no »se disipará la confusion actual, sino que se aumentará para los administrados, quienes »pocos años despues de su promulgacion serán conducidos por un guia falso á consecuen-»cia de la derogacion ó modificacion de una multitud de textos.» *Faut-il codifier les lois administratives*, p. 49.

El dilema de M. Mallein cae por su base negando, como niega el autor español, la hipótesis de un código oficial. La recta interpretacion de sus palabras es la dada por M. Laferrière, quien no admite semejante hipótesis á pesar de su evidencia. En el pasaje citado se alude en efecto á la codificacion por la autoridad pública; pero de pasada, para venir al método que si es favorable á la enseñanza, no es ménos útil á los administrados en cuanto facilita el conocimiento y aplicacion de las leyes administrativas.

El autor español distingue dos modos de codificar, á saber, el público ú oficial que recomiendan MM. Trolley y Cotelle con la mejor voluntad, y el privado ó sistema doctrinal que prefieré M. de Gérando. Ha optado por el segundo, y este es el mérito (si alguno tiene) de su obra. Ha encontrado el derecho administrativo de España sumido en el cáos, y ha procurado darle la forma que en su concepto le habria dado, codificando, el legislador.

Mas si M. Mallein no quedase todavía satisfecho con esta explicacion y pretendiese sacarle de la reserva advertida y notada de discreta por M. Laferrière, aun á costa de perder el derecho á tan honrosa alabanza, añadirá con harta pesadumbre que nadie, como quien se halla en el caso de repetir las ediciones de un tratado cualquiera de derecho administrativo, puede juzgar de la esterilidad de toda codificacion oficial.

El derecho administrativo está en su infancia, y la codificacion supone leyes que el tiempo ha madurado. Siempre habrá obstáculos poderosos á la formacion de un código administrativo; pero hoy los obstáculos parecen invencibles. Si en Francia es una empresa dificultosa, en España raya en delirio. La tela de Penélope tiene muy remota semejanza con las contínuas veleidades de nuestra política, centro de la administracion.

73.—La costumbre es la cuarta fuente del derecho administrativo, porque no solamente el derecho consuetudinario suple el silencio del legislador, pero tambien abroga sus preceptos en virtud de un consentimiento tácito ó expreso. La costumbre es más poderosa en el derecho administrativo que en el civil, porque las reglas son ménos positivas, los intereses más variables y los accidentes y pormenores más numerosos y complicados. Así sucede con frecuencia que una ley general deje á salvo las ordenanzas y reglamentos particulares de los pueblos.

CAPÍTULO II.

De la independencia recíproca y mútuas relaciones de los poderes públicos.

74.—Principio fundamental del derecho administrativo.
75.—Potestad legislativa.
76.—Actos legislativos.
77.—Derogacion de la ley.
78.—Interpretacion.
79.—Concordia del poder legislativo y la administracion.
80.—Usurpacion recíproca de sus facultades.
81.—Potestad ejecutiva.
82.—Extension de sus prerogativas.
83.—Delegacion ordinaria de la facultad de interpretar la ley en el poder ejecutivo.
84.—Delegacion extraordinaria.
85.—Potestad judicial.
86.—Independencia mútua de las autoridades judiciales y administrativas.
87.—Se prestan recíproco auxilio.
88.—*Quid* si los actos de la autoridad administrativa no emanasen del *ejercicio legítimo* de sus atribuciones?
89.—Interpretacion doctrinal de los actos administrativos.
90.—Interpretacion por via de autoridad.

74.—Tiene por fundamento la organizacion política conocida con los nombres de gobierno representativo, monarquía constitucional ó régimen parlamentario la desmembracion de la soberanía, consagrando la existencia de tres altos poderes en el estado, á saber, el legislativo, el ejecutivo y el judicial que mútuamente se limitan y moderan, pues la esfera de la accion propia de cada uno termina allí mismo en donde empieza la ajena competencia.

Como el derecho administrativo ocupa una region media entre el político y el civil, pues se deriva del primero, y en cuanto

al segundo prevalece aquella sentencia, *jus privatum sub tutela juris publici latet*, es llano que el poder administrativo reconoce límites precisos y exactos que su accion debe respetar conforme á la letra de las leyes y al espíritu de la Constitucion. Conviene, pues, exponer el texto y declarar el sentido de estas leyes, que siendo fundamentales en cuanto al órden político, lo son igualmente con respecto al órden administrativo.

75.—La potestad de hacer las leyes reside en las Córtes (1); de suerte que el poder legislativo es, segun la Constitucion española, un poder colectivo en cuya composicion entran el Congreso de los diputados, en donde tienen viva representacion los elementos más movibles de la sociedad, y el Senado, en donde se refugian sus elementos conservadores.

El Rey y cada uno de los Cuerpos colegisladores tienen la iniciativa de las leyes, excepto las relativas á contribuciones, crédito público y fuerza militar que deben presentarse primeramente al Congreso, cuyo voto prevalece en caso de discordia (2).

No sólo influye el Rey en la formacion de las leyes por medio de la iniciativa que á su nombre ejercen los ministros responsables, sino haciendo uso de la prerogativa de sancionar ó no sancionar libremente los proyectos de ley aprobados ya en ambos Cuerpos colegisladores (3).

Las leyes son fundamentales, cuando ordenan la constitucion del estado; orgánicas, si tienen por objeto crear nuevas autoridades, fijar sus atribuciones y determinar la forma de sus actos, y comunes ú ordinarias en los demás casos. Todas exigen una obediencia absoluta y tal, que ni la crítica, ni la interpretacion pueden dispensarnos de guardarlas y cumplirlas.

76.—Como el poder legislativo es soberano, nadie puede arrogarse sus atribuciones y ménos todavía reformar sus actos; y por tanto nadie tiene facultad para establecer leyes, modificar ó abolir las antiguas sino el mismo poder legislativo, principio de eterna verdad que los jurisconsultos romanos expresaban con admirable concision en aquella máxima tan sabida: *Ejus est tollere, cujus est condere.*

77.—La derogacion de una ley puede ser expresa en virtud

(1) Constitucion de 1869, art. 34.
(2) Art. 50.
(3) Art. 34.

de otra ley posterior contraria, ó tácita por efecto de una costumbre legal. El derecho consuetudinario tiene en España fuerza de derecho escrito aun contra texto expreso, cuando reune las condiciones requeridas (1). En tal caso existe una razon legal para dar fuerza derogatoria á la costumbre, á saber, el consentimiento presunto del soberano, y otra razon de alta conveniencia pública, cual es la necesidad de dar firmeza y seguridad á todos los derechos antiguos, legitimándolos por medio de la prescripcion. ¿Qué derecho pudiera haber superior á toda controversia, si las costumbres legítimas no pusiesen coto á toda arbitrariedad y á tan espantoso cáos como naceria de la resurreccion de mil olvidadas leyes?

Tambien ocurre la derogacion tácita cuando la existencia de una ley anterior es incompatible con la observancia de otra posterior fundada en distintos principios. Entónces la derogacion no será total sino parcial, es decir, limitada á las disposiciones contradictorias ó irreconciliables con las últimas establecidas; mas en casos tales conviene proceder con suma cautela. No basta que una ley nueva parezca en disonancia con el espíritu de la antigua para tener esta por derogada; pues si haciendo un uso indiscreto de la máxima *no hay derecho contra el derecho* nos creyésemos autorizados para declararla abolida, el órden social quedaria á merced del capricho de las interpretaciones individuales. Es preciso que la oposicion exista, y sea palmaria, evidente.

La derogacion expresa es parcial cuando la cláusula derogatoria se halla concebida en esta fórmula ú otra equivalente: *Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias á la presente ley;* pero si en la cláusula derogatoria se declarasen expresamente abolidas todas las leyes anteriores, la derogacion seria total. De esto tenemos un ejemplo notable en la ley de 8 de Enero de 1845, en cuyo artículo 113 y último se decian: *Quedan derogadas todas las leyes anteriores, decretos y disposiciones vigentes sobre organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos;* y otros dos más recientes en la provincial y municipal de 20 de de Agosto de 1870, puesto que ámbas contienen la misma cláusula derogatoria (2).

(1) Leyes, 1, 2, 3, 4 y 5, tit. II, Part. I.

(2) Nuestras vicisitudes políticas introdujeron grave desórden y profundas alteraciones en este punto, porque las más de las leyes dadas en Córtes siguieron la vária fortuna del

78.—La facultad de interpretar la ley, cuando la interpretacion es auténtica y se fija el sentido de las palabras por via de autoridad, es atribucion propia de quien ejerce la potestad legislativa; y así al legislador deberá acudirse, si las leyes fueren dudosas, oscuras ó insuficientes, para que las interprete, declare ó reforme (1). Sin embargo, en la obra de la interpretacion legal cabe mucha parte al poder ejecutivo, ya sea dictando reglamentos como encargado de convertir el derecho en hecho, á cuyo fin la Constitucion otorga al Rey una autoridad tan extensa y cumplida cual se requiere para hacer ejecutar las leyes, ya resolviendo una duda ó decidiendo una cuestion, con lo cual no sólo dirime la controversia, sino que además establece jurisprudencia administrativa (2).

79.—No obstante que el poder legislativo es soberano, y en este concepto el administrativo le está enteramente subordinado, conviene que no se turbe la armonía constitucional por el deseo inmoderado de ensanchar sus atribuciones, arrogándose otras impropias de su índole y de su carácter puramente preceptivo. La ley es letra muerta: todo lo que sea actividad, movimiento, es ajeno á su índole y extraño á su objeto. La Constitucion del estado determina los límites que separan la accion legislativa de la administrativa; y si todavía quedase algun terreno litigioso, es el legislador quien, aplicando los principios generales de la

régimen constitucional de donde emanaban. Con la restauracion monárquica de 1814 fué abolida, no solamente la Constitucion de 1812, pero tambien declarados nulos de ningun valor ni efecto los decretos de las Córtes *que eran depresivos de los derechos y prerogativas de la soberanía real;* y de hecho todos, porque la voluntad del Rey era *borrar aquellos actos de la memoria de los hombres y quitarlos de en medio del tiempo.* Manifiesto de 4 de Mayo de 1814. Las Córtes de 1820 á 1823 restablecieron algunas de aquellas leyes é hicieron otras, las cuales fueron todas declaradas nulas y de ningun valor, porque el Rey, segun decia, habia carecido de libertad en toda aquella época, viéndose obligado á sancionar las leyes y á expedir las órdenes, decretos y reglamentos que contra su voluntad se meditaban y expedian por el mismo Gobierno. Entre tanto los actos de la Junta provisional de Gobierno y de la Regencia del Reino fueron confirmados, añadiendo confusion á confusiones. Manifiesto de 1.º de Octubre de 1823.

Publicada por tercera vez la Constitucion de 1812 en 13 de Agosto de 1836, suscitóse la duda si por este hecho deberian entenderse restablecidas todas las leyes emanadas de las Córtes pasadas; á cuya duda ocurrió al Gobierno declarando que no se considerasen vigentes otras disposiciones dictadas en las dos épocas constitucionales, sino las que se hubiesen mandado ó mandasen observar en lo sucesivo. Real decreto de 20 de Agosto 1836.

(1) Leyes 14, tít. I, Part I y 3, tít. III, lib. III. Nov. Recop.

(2) De la facultad de interpretar la ley que pertenece al poder ejecutivo, tenemos un claro ejemplo al declarar el Gobierno de su propia autoridad el sentido de la frase *prévio requerimiento* contenida en el art. 64 de la ley vigente de minas. «Es muy diversa la interpretacion que se le da en los gobiernos de provincia, y conviene fijar su verdadera inteligencia.» Real órden de 12 de Julio de 1864.

ciencia política, debe deslindarlo, no con miras indiscretas de arrogarse más ó ménos facultades, sino con absoluta independencia y ánimo imparcial, partiendo siempre de la idea más exacta y elevada que el poder legislativo y el ejecutivo, léjos de ser eternos rivales, como supuso Mably, son sinceros aliados y se completan. Si alguna vez pudo prevalecer la opinion contraria, hoy no halla séquito esta peligrosa teoría de la discordia, por lo ménos en aquellas naciones que gozan de libertad política y comprenden su ejercicio, porque allí hay asambleas deliberantes que trasmiten su espíritu y hacen partícipe de sus tradiciones al Gobierno nacido en su seno y apoyado con su voto.

80.—Todo pues, conspira á establecer una estrecha alianza entre el poder legislativo y el administrativo; mas sin embargo pueden ocurrir conflictos y aun cometerse graves usurpaciones. En estos casos, cuando sobrevienen cuestiones de dudosa solucion, ó cuando algun poder traspasa los límites de su competencia é invade el campo ajeno, seria preferible que la administracion, y no la ley, fuese la agresora. La comun doctrina en contrario, aunque sea la regla más general, no es ciertamente la más cuerda. Si la superioridad reconocida del poder legislativo puede disculpar la atraccion de facultades extrañas, esa misma superioridad las hace tambien más temibles. Al arrogarse la administracion facultades legislativas, la potestad de legislar así menoscabada queda todavía con fuerzas bastantes para revindicar sus derechos; pero siendo la ley la usurpadora, nada más puede hacer la administracion ofendida para recobrar el ejercicio de los suyos, que pedir la reparacion del agravio en nombre de los principios, porque como la ley es soberana, no hay autoridad superior que enfrene su voluntad ó la obligue á desprenderse de su conquista.

81.—«La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende á todo cuanto conduce á la conservacion del órden público en lo interior y á la seguridad del estado en lo exterior, conforme á la Constitucion y á las leyes (1).» En el Rey, pues, reside la plenitud del poder ejecutivo que ejerce por el conducto necesario de sus ministros, quienes, con su responsabilidad moral ó efectiva, protegen la persona

(1) Const. art. 69.

del Monarca, sagrada é inviolable segun la Constitucion (1).

82.—En el poder ejecutivo reside exclusivamente, conforme al texto constitucional, la facultad de desarrollar el pensamiento del legislador sin corromperlo y sin atentar indirectamente á sus prerogativas, abusando del derecho de dictar leyes secundarias para explicar las primarias y disponer su ejecucion; derecho inherente á la naturaleza de sus facultades que son propias de un poder activo, y en nada semejan al efecto de un instrumento ciego, ó al movimiento de una máquina empleada en exigir obediencia pasiva á los preceptos del legislador.

Todos cuantos intereses hay en la sociedad de carácter permanente, como declarar los derechos del ciudadano, determinar el estado de las personas, constituir la propiedad, definir y castigar los delitos etc., pertenecen al dominio de la ley, porque la ley se dicta para que sea regla general y perpétua, y por eso no es necesario que la accion del poder legislativo sea constante sino intermitente. Y al contrario, todas cuantas disposiciones llevan impreso el sello de una conveniencia de tiempo ó lugar, de la equidad más bien que de la justicia, y suponen por lo mismo una instabilidad proporcionada á la rapidez ó lentitud del movimiento social á que están subordinadas, entran en la esfera de la administracion. Tales son los principios que suplen el silencio de la ley al trazar la línea divisoria de la accion legislativa y administrativa.

83.—Hay, pues, una verdadera delegacion constitucional del derecho de interpretar la ley en favor del poder ejecutivo, delegacion necesaria cuando la interpretacion no es auténtica ni judicial, sino por via general y reglamentaria, si este poder ha de reunir cuantas atribuciones se requieren para administrar un estado. La intermitencia de la accion legislativa, las dificultades que la experiencia enseña, el desarrollo de los pormenores, la prevision de todas las hipótesis, la avenencia de las pretensiones legítimas y otros mil accidentes son objetos que huyen á la perspicacia del legislador y que la administracion ve y palpa, porque está más cerca de las personas y de las cosas; y por tanto no conviene retirar absolutamente al poder ejecutivo la facultad de interpretar, dejando á la ley convertida en una regla inflexible

(1) Const. art. 67.

á la cual se ajusten, de grado ó por fuerza, los intereses de todos.

84.—Algunas veces el legislador reconoce como insuficiente esta delegacion ordinaria, y reviste al poder ejecutivo con más extensas facultades para interpretar la ley por medio de una delegacion extraordinaria; y en tal caso deben aparecer claros y perfectamente definidos los límites de esta especie de voto de confianza. Cuando la delegacion es ordinaria, la facultad interpretativa no debe salir del círculo descrito por el espíritu constitucional, que atribuye al poder ejecutivo la autoridad bastante para satisfacer las necesidades de la administracion. Traspasar los límites de una declaracion puramente reglamentaria, seria hollar el principio constitucional de la distincion y separacion de los poderes públicos, la esencia del gobierno representativo.

85.—La potestad de juzgar ó aplicar la ley á las cuestiones de derecho privado reside en el cuerpo de la magistratura ó en los tribunales de justicia.

El poder judicial requiere una organizacion distinta y separada del poder administrativo. La independencia del primero está consagrada en la Constitucion segun la cual son los jueces inamovibles (1).

La inamovilidad es la mejor garantía de la libertad y propiedad, porque un Gobierno árbitro de la suerte de los jueces, tiene la justicia en sus manos. Sea el juez órgano é intérprete de la ley ó la misma ley viva, y merezcan sus fallos respeto como actos de conciencia y no de disciplina.

86.—El dogma constitucional de la mútua independencia de los poderes del estado se presta á muy diversas interpretaciones. Las relaciones entre el ejecutivo y el judicial son delicadas por extremo, pues ocurren algunas veces dudas tan graves, que corre peligro el equilibrio de la administracion y la justicia.

En España hemos visto inclinarse la balanza al lado de la primera, y luego mostrarse favorable á la segunda. No faltan razones en pro y en contra, y acaso para resolver este punto de gobierno, no tanto debemos fiarnos de la rigidez de la metafísica política, cuanto remitirnos á la observacion y experiencia, porque las mejores leyes suelen no producir el fruto que de ellas se espera por el influjo de contrarias costumbres.

(1) Const. art. 95.

Segun nuestro derecho constituido la justicia se administra en nombre del Rey (1), á quien corresponde cuidar de que se administre pronta y cumplidamente en todo el reino (2); y como en la Corona «reside la potestad de hacer ejecutar las leyes, y su autoridad se extiende á cuanto conduce á la conservacion del órden público en lo interior, y á la seguridad del estado en lo exterior,» se infiere claramente del texto constitucional que el Rey es superior comun de todas las autoridades así del órden administrativo como del judicial. En este concepto dirime las competencias de jurisdiccion y de atribuciones. El Rey modera, pues, la accion de ambos poderes que no son rivales sino independientes, y los contiene dentro de los límites de su respectiva esfera legal.

Esta recíproca independencia seria quebrantada:

I. Si alguna autoridad del órden administrativo ó judicial mandase en materias reservadas á las del otro órden.

II. Si impidiese, coartase ó falsease la ejecucion de los actos emanados de cualquiera autoridad de órden distinto.

III. Si las autoridades administrativas entorpeciesen ó dificultasen la accion de los tribunales de justicia para perseguir y castigar á los funcionarios públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, ó las judiciales conociesen de faltas que sólo á la administracion pertenece corregir.

Cuando los límites entre unas y otras atribuciones fueren oscuros, á la administracion y no á la justicia corresponde resolver la cuestion de competencia por las graves razones que se expondrán en lugar oportuno.

87.—Del principio constitucional de la division é independencia recíproca de los poderes judicial y administrativo se sigue que cada uno es soberano en su línea, y de consiguiente que ninguno puede reformar las providencias del otro, ni desobedecerlas, ni negar el auxilio de su autoridad á la autoridad de distinto órden en caso de contravencion á sus mandatos.

Dedúcese igualmente del principio establecido que ningun juez puede arrogarse atribuciones propias de las autoridades administrativas, ni impedir á éstas el ejercicio legítimo de las suyas so pena de suspension; así como ningun empleado del órden administrativo puede arrogarse atribuciones judiciales ó impedir

(1) Const. art. 91.
(2) Const. art. 73, § 5.º

la ejecucion de una providencia ó decision dictada por juez competente bajo igual pena (1).

Este cambio de servicios y este mútuo respeto entre ambos poderes constituyen á la justicia en auxiliar de la administracion, y hacen á la administracion amiga natural de la justicia. El poder judicial presta apoyo al administrativo, cuando juzga las contravenciones á los preceptos que emanan de una autoridad á quien corresponde velar por la ejecucion de las leyes de interés público. El deber de los tribunales ordinarios en casos semejantes se cifra en aplicar estrictamente la disposicion administrativa, sin pararse á examinar ni su conveniencia ni su justicia.

88.—Mas si la disposicion administrativa no fuere dictada legalmente, es decir, en virtud del *ejercicio legítimo* de las atribuciones propias de las autoridades administrativas, el juez ó el tribunal ordinario no están obligados ni deben dar cumplimiento á un acto que la ley castiga como un delito denominado en el Código penal *usurpacion de atribuciones.*

En efecto, los tribunales no aplican los reglamentos sino en cuanto están conformes con las leyes (1).

El juez, al aplicar una disposicion administrativa, no procede como delegado de la autoridad que la dictó, sino como depositario del tesoro de la justicia que la ley le confía para que la dispense con imparcialidad. No existe, pues, un deber de ciega obediencia que le obligue á cerrar los ojos sobre la legalidad ó ilegalidad de los mandatos de la administracion; por el contrario, existe una obligacion sagrada de inquirir si tiene ó no fuerza obligatoria el precepto en cuestion y de rehusar su cumplimiento, cuando adolece de tales vicios que anulen la providencia emanada de una autoridad á quien no corresponde el *ejercicio legítimo* de las atribuciones necesarias para dictarla.

No se entienda por eso que el poder judicial conoce de actos administrativos y usurpa prerogativas ajenas á su autoridad. El juez ó tribunal, negándose á la aplicacion de un mandato administrativo, no reforma ni desobedece ninguna providencia de la administracion; únicamente le rehusa su concurso, absteniéndose sin embargo de prejuzgar cuestiones que no son de su com-

(1) Const. art. 92.

petencia; y si acaso entorpece la accion administrativa, es en un caso particular, siendo requerido y en nombre de un texto expreso de la ley. El poder judicial, limitando de esta suerte el poder administrativo, ofrece una garantía más al ciudadano, cuyos derechos no podrán ser conculcados fácilmente por ninguna administracion, aun la más centralizada, cuando una magistratura independiente los protege y los ampara.

Suma discrecion y prudencia deben mostrar los jueces y magistrados al hacer uso de su jurisdiccion en ocasiones tan graves, pues todo poder, mucho más siendo la base de su organizacion la inamovilidad, fácilmente se desliza é inclina al ensanche de sus atribuciones, y habria peligro en que la justicia, ascendiendo de grado en grado, se arrogase el derecho de examinar y censurar los actos de la administracion que tambien necesita ser libre, si ha de ser responsable.

89.—Así como el Tribunal Supremo de Justicia tiene autoridad para declarar el sentido de una ley con relacion á un caso particular y establecer jurisprudencia, así tambien la tiene el Rey en Consejo de Estado para interpretar las disposiciones del órden administrativo con ocasion de un litigio por via de regla general. No se trata entónces de pronunciar nuevas palabras que manifiesten el pensamiento del legislador, ni declarar el sentido de tal ley oscura: trátase de aplicar una disposicion existente á un asunto litigioso empleando las formas jurídicas, como quien administra justicia, pues sin esta facultad seria imposible dirimir ninguna controversia.

Si jurisdiccion es potestad para conocer de los asuntos civiles y criminales y decidirlos sentenciando con arreglo á las leyes, y si la contravencion á las disposiciones administrativas constituye ya un delito, ya una falta, al juez ordinario corresponde castigar el desacato á la autoridad, y por tanto comparar el hecho punible con la providencia violada. Esta comparacion es algo más que una sencilla aplicacion del acto administrativo al caso dado; es una fiel interpretacion del precepto infringido, sin la cual no puede pronunciarse sentencia absolutoria ó condenatoria, porque no hay juicio formado acerca de la inocencia ó culpabilidad del presunto reo. Y puesto que la interpretacion de los actos administrativos es necesaria para castigar las infracciones, á los jueces y tribunales del fuero comun debe corresponder este de-

recho, porque *cui jurisdictio datà est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictio explicari non potest.*

Esta doctrina se funda, no sólo en una recta interpretacion de las leyes de competencia, sino en la letra de la Constitucion, donde declara que á los tribunales pertenece exclusivamente la facultad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales (1). Si la administracion ejerce alguna vez el derecho de imponer multas por via de correccion, ó decretar el arresto supletorio en caso de insolvencia por via de apremio, débese á una delegacion especial del poder legislativo, que para robustecer la accion del administrativo, le confiere facultades coercitivas y le reviste de una jurisdiccion excepcional ceñida á términos angostos.

Admitiendo una doctrina más laxa, quedaria abierta de par en par la puerta para que la administracion revindicase el derecho de interpretar sus actos en cualquier período del juicio; y esta interpretacion posterior al desacato á su autoridad, imprimiria al acto un odioso carácter de precepto retroactivo. Entónces tambien pudiera suceder que una jurisdiccion excepcional, cual es la administrativa, se extendiese tanto, que al fin se subrogase en lugar de la ordinaria, apoderándose por medios indirectos del conocimiento de las contravenciones indicadas, suspendiendo los trámites, influyendo en las sentencias, y en fin paralizando ó torciendo el curso de la justicia; con lo cual se arrogaria la administracion facultades propias de los tribunales, y llegarian á ser ilusorias las garantías que la Constitucion quiso otorgar al ciudadano en la division y recíproca independencia de los poderes del estado.

90.—Mas cuando procede la interpretacion de los actos administrativos por via de autoridad, no son los tribunales ordinarios, sino la administracion misma el poder competente para declarar las palabras y exponer el espíritu de la ley. Una declaracion semejante equivale á una providencia nueva; y si el poder administrativo ha de conservar intactas sus prerogativas, no debe consentir el despojo de tales facultades que sin ellas quedase mutilada su autoridad, sancionando la irresponsabilidad de sus propios actos, ó sometiéndose á la responsabilidad de los ajenos.

(1) Const. art. 91.

CAPÍTULO III.

Del poder administrativo.

91.—En el estudio del derecho administrativo importa considerar tres hechos que, aunque de un orígen comun, son de naturaleza muy distinta, á saber, el *sujeto*, el *objeto* y el *resultado*.

92.—El sujeto ó la *administracion sujetiva* significa el número, distribucion y atribuciones de las diferentes autoridades á quienes compete la ejecucion de las leyes de interés comun, y es el instrumento de la accion administrativa.

93.—El objeto ó la *administracion objetiva* declara las personas y las cosas en que recae ó debe recaer el ejercicio de la potestad administrativa, las cuales forman la materia de su accion.

94.—El resultado es el producto de la accion de administrar ó el *acto administrativo*.

95.—*Poder administrativo* equivale á administracion sujetiva, comprende todas las facultades inherentes al poder ejecutivo, ménos las concernientes al órden político y al judicial, está subordinado á la ley y es paralelo de la política y de la justicia.

96.—El poder administrativo se divide en civil y militar, en interior y exterior, en general y local, en activo y contencioso, en activo y consultivo ó deliberante.

97.—El poder administrativo *civil* abraza los intereses todos de la sociedad, excepto los relativos á la organizacion, distribucion y empleo de las fuerzas del ejército y armada que son de la competencia exclusiva de las autoridades militares. Esta divi-

sion se funda en que, habiendo llegado á ser la guerra un arte, el despacho de los negocios propios de la milicia, la organizacion y el mando inmediato de los ejércitos requieren estudios profesionales y una experiencia tal, que sólo pueden encontrarse en quienes han abrazado y seguido la carrera especial de las armas.

98.—El poder administrativo *interior* vela por la conservacion del órden público dentro del estado, procura la perfeccion de sus miembros y promueve el desarrollo de todos los elementos de riqueza y bienestar que la nacion encierra. El *exterior* dirige las relaciones internacionales y cuida de la seguridad del estado amenazada ó comprometida por pueblos extraños. Esta division se funda en la Constitucion misma.

99.—El poder administrativo *general* ocupa el centro del estado, y desde allí abarca con su mirada todo el horizonte de la sociedad, y ejerce su actividad en cuanto comprende el territorio nacional. El *local* supone una autoridad circunscrita á los casos de importancia subalterna, y encerrada dentro de los límites más ó ménos estrechos de una fraccion regular de aquel territorio.

100.—El poder administrativo es tambien *activo* ó *contencioso*, segun que unas veces ejerce *actos de imperio* y otras *actos de jurisdiccion*. Son actos de imperio las providencias dictadas por el poder administrativo en uso de su *potestad discreccional* para la ejecucion de las leyes.

Mas como al ejercer estas atribuciones de *puro mando* con respecto á los intereses ya generales, ya particulares, puede suscitar reclamaciones que debe escuchar y decidir, en tal caso cambia la naturaleza de sus actos, porque si ántes de la oposicion se manifiesta en forma de *accion*, despues aparece en forma de *juicio*.

El poder administrativo, pues, se halla revestido del *mero* y *mixto imperio*: de aquél, porque tiene *potestad:* de éste, porque tiene jurisdiccion. La potestad sola constituye la *administracion pura;* la potestad con la jurisdiccion constituyen la *administracion contenciosa* (1).

101.—El poder administrativo, ejerciendo actos de administracion pura, emplea una *accion directa*, camina inmediatamente á su objeto, consulta la utilidad pública, provée á los varios

(1) Usamos aquí la palabra *administracion* como sinónima de poder administrativo y por no separarnos del lenguaje recibido, no obstante que es anfibológica.

servicios, y unas veces obra espontáneamente, y otras provocada ó requerida. Entónces puede ser:

I. «*Organo de comprobacion* para buscar, recoger y transmitir las luces, para inspeccionar, confrontar y apreciar los datos é informes y hacer declaraciones auténticas.»

II. «*Instrumento de operaciones* puramente materiales que maneja los bienes y propiedades comunes, adquiere y enajena, ejecuta obras públicas, las repara y entretiene, ejerce acciones activas ó pasivas sosteniendo litigios, percibe las rentas públicas y paga los gastos, haciendo las correspondientes liquidaciones.»

III. «*Fuerza moral* con cierto poder, aunque sin rigorosa autoridad, que goza de la prerogativa indeterminada y eminentemente benéfica de fomentar instruyendo, animando, recompensando, asistiendo, protegiendo y socorriendo á los individuos; y de vigilar, autorizar y dirigir á las corporaciones prestándoles su apoyo tutelar.»

IV. «*Autoridad positiva* que manda en nombre del procomunal unas veces en lo que concierne á las cosas, como cuando por la declaracion de utilidad pública somete á ciertas servidumbres la propiedad, y otras en lo tocante á las personas, procurando en servicio de la sociedad el cumplimiento de las leyes y la obediencia de los agentes administrativos, ó de los contratistas de la administracion ó de los individuos particulares» (1).

102.—El poder administrativo, en los actos de administracion contenciosa, ejerce cierto grado de jurisdiccion, porque posée la facultad de aplicar las leyes ventilando derechos y pronunciando decisiones entre partes con toda la autoridad de la cosa juzgada y los efectos de una verdadera sentencia.

103.—Los actos de administracion pura son imperativos como las mismas leyes cuya ejecucion preparan; son la amplificacion del pensamiento del legislador, y tienen el carácter de leyes secundarias.

Los actos de administracion contenciosa tambien son obligatorios como el fallo de un tribunal, sin perjuicio de adquirir la fuerza y extension de los preceptos generales.

104.—El poder administrativo ejerce además actos de adminis-

(1) *De la administracion pública con relacion á España*, por D. A. Olivan.

tracion *activa*, á diferencia de los actos de administracion puramente *consultiva ó deliberante*. Los primeros tienen por objeto ejecutar: los segundos ilustrar á las autoridades encargadas de la ejecucion, ó acordar lo conveniente respecto á ciertos intereses que la ley emancipa del poder central.

105.—No obstante que el ministerio principal del poder administrativo es ejecutar y no discutir, se ofrecen casos árduos ó negocios de tal entidad, que la ley ha querido sábiamente no encomendar su resolucion, *sin deliberacion prévia*, á una autoridad sola. De ahí nace que la administracion central, lo mismo que cada autoridad á ella subordinada, aparezca siempre asistida de un *consejo ó cuerpo puramente consultivo* que, sin debilitar su accion ni servir de escudo á su responsabilidad, ilustra al poder con sus conocimientos facultativos ó locales, es decir, con un saber especial que en vano se buscaria fuera de aquel recinto. Tambien ocurre que haya negocios estrechamente enlazados con la vida local, á cuyos minuciosos pormenores no puede ni debe descender el gobierno; y por eso los deja al cuidado de las corporaciones que representan á los pueblos y las provincias, respetando su iniciativa, confiando en su celo y absteniéndose de intervenir en tanto que no traspasen los límites de su justa independencia.

Este doble mecanismo produce un movimiento complejo ó una accion paralela, y da orígen á la division de los actos administrativos arriba establecida, cuyas inmediatas aplicaciones se descubrirán en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO IV.

De la division territorial.

120.—Proporcion.
121.—Confines.
122.—Capitales.
123.—Territorio español.
124.—Historia de nuestra division territorial.
125.—Antigua division de España.
126.—Division civil moderna.
127.—Subdivision en términos municipales.
128.—Otras divisiones.
129.—Política.
130.—Judicial.
131.—Fiscal.
132.—Literaria.
133.—De obras públicas.
134.—Forestal.
135.—Militar.
136.—Marítima.
137.—Eclesiástica.
138.—Autoridad competente para establecer ó alterar la division territorial
139.—Carácter de las unidades de territorio llamadas provincias y municipios.
140.—El gobierno es incompetente para alterar los límites de las provincias.
141.—Creacion de nuevos Ayuntamientos y supresion de los antiguos.
142.—Agregaciones y segregaciones de pueblos ó territorio habitado.
143.—Importancia suma de estos actos.
144.—Rectificacion de límites.
145.—Indole de esta operacion administrativa.
146.—Autoridad competente para declarar los límites provinciales y municipales.
147.—Apeo ó deslinde de territorio.
148.—Ventajas de uniformar la division territorial.
149.—Reforma conveniente.

106.—El derecho administrativo español es la ciencia misma de la administracion aplicada á nuestra pátria, por lo cual debemos empezar su estudio describiendo el círculo de la accion propia del poder administrativo en el reino de España.

107.—Todas las naciones poséen en comun una extension determinada de tierra ó una parte de la superficie del globo, en cuya propiedad colectiva están enclavadas las propiedades de las provincias, de los pueblos, de las familias y de los individuos. Esta propiedad colectiva á la cual llaman territorio nacional, es anterior á la propiedad privada, porque la idea de aquella nació entre los pueblos cazadores, y la necesidad posterior del cultivo produjo ésta, pasando el hombre de la vida errante á la vida sedentaria, de la caza á la agricultura. Hay todavía tríbus salvajes que desconocen la propiedad particular y mueven guerras á otras tríbus vecinas por violaciones de territorio.

108.—El territorio es tan inseparable de la nacion, como son inseparables del hombre sus medios de existencia. Un pueblo á quien se arrebatase su territorio, perderia tambien su nacionali-

dad, y caeria en la servidumbre del usurpador, cuando no fuese exterminado, como los primitivos pobladores de la América del Norte, raza que se va extinguiendo, y acabará por desaparecer muy pronto ante la creciente invasion de los Estados Unidos. El único pueblo del mundo que carezca de territorio nacional es el hebreo, cuya dispersion y vida errante impiden la obediencia á unas mismas leyes, la constitucion de un gobierno, y en suma, la formacion de un estado.

El ciudadano, dentro del territorio nacional, vive como el hombre privado en la casa que habita y en el campo que cultiva: fuera de él es un extraño tolerado ó tal vez protegido, pero nunca considerado como miembro de la gran familia llamada nacion. El gobierno de su pátria no le sigue de ordinario fuera del territorio, porque al tocar sus confines se extingue casi siempre la fuerza de las leyes y muere la autoridad de la administracion.

El poder administrativo viene á ser, pues, un poder esencialmente doméstico, más inherente al territorio de la nacion que á sus propios moradores. Si hay ciertas leyes, como las relativas al estado y capacidad de las personas, que tal vez obligan al ciudadano en tierra extranjera y por eso las llaman personales, débese á las convenciones y tratados celebrados entre los gobiernos que constituyen el derecho internacional: son leyes puramente positivas que pueden no existir sin que la equidad se resienta ni se ofenda la justicia.

109.—La legislacion de todos los pueblos cultos da suma importancia á los actos que pueden producir la desmembracion del territorio nacional ó la segregacion de alguna de sus partes. Segun un artículo constitucional necesita el Rey estar autorizado por una ley especial para enajenar, ceder ó permutar cualquiera porcion del territorio español y aun para incorporar en él otro territorio (1); pero puede ajustar tratados de límites con las potencias extranjeras sin necesidad de semejante autorizacion, porque no implican cambio de dominio, sino una sencilla rectificacion de las fronteras (2).

110.—La primera condicion de un buen sistema administra-

(1) Const., art. 74, §§ 1 y 2.

(2) Tratado de límites ajustado con Francia el 2 de Diciembre de 1856 y sus anejos ratificados en 1.º de Abril de 1859; convenio entre España y Marruecos ampliando los términos jurisdiccionales de Melilla de 24 de Agosto de 1859, y tratado de paz y amistad entre dichas potencias firmado á 26 de Abril de 1860.

tivo es una acertada division territorial, ó la distribucion de la esfera comun de la accion administrativa en cierto número de esferas particulares que juntas se muevan en armonía y en virtud de un solo impulso. Si ha de reinar el órden en la administracion; si su vigilancia ha de ser constante, infatigable su actividad y su presencia posible, es fuerza repartir los cuidados de tal manera, que toda la administracion corresponda á todo el territorio y una fraccion á cada fraccion. Clasificar las atribuciones administrativas por servicios y por distritos, es aplicar el método á la administracion y simplificar su mecanismo, señalando á cada autoridad el círculo de su poder y los límites de su competencia.

111.—Una division territorial es obra difícil, porque hay que consultar principios, intereses y necesidades muy divergentes. La administracion debe oir, ántes de dictarla, el consejo de personas experimentadas en varios ramos del servicio público y entendidas en geodesia, porque hay que fijar la vista alternativamente en la sociedad y en la naturaleza.

112.—Expondremos las reglas que conviene tenga la administracion presentes al introducir ó reformar la division del territorio, no porque sean las únicas, sino por considerarlas principales.

113.—I. *La division territorial debe ser uniforme.*—La igualdad que debe presidir al repartimiento de los derechos y deberes entre los ciudadanos, así como la sencillez y celeridad de la accion administrativa, exigen la adopcion de un sistema de division territorial aplicable á toda la superficie de la nacion sin excepciones ni privilegios. El mayor bien de la centralizacion administrativa fué y será debilitar, sin extinguir, la vida local, sustituyendo á este egoismo colectivo un sentimiento más puro y expansivo en el amor de la pátria. Una division territorial fundada en el reconocimiento de antiguos fueros, en las tradiciones de independencia remota ó en inveteradas y abusivas costumbres, no satisfaria las necesidades de la política ni las de la administracion, y seria un anacronismo en estos tiempos en que las ideas más propenden á la formacion de grandes estados tomando por base el principio de las nacionalidades, que á fomentar las ya olvidadas pretensiones de aislamiento con sus tendencias siempre hostiles.

No sólo conviene aplicar la regla de la uniformidad á todas las fracciones del mismo territorio subordinadas á la administracion civil, sino que debe extenderse á todos los servicios públicos; de suerte que la administracion fiscal, la militar, la eclesiástica y cuantas otras pudieran imaginarse, se ajusten á una sola division territorial.

114.—II. *Los términos deben ser iguales.*—No es decir que la distribucion del territorio en fracciones se haga con igualdad matemática, sino con aquella exactitud prudencial que la administracion consulta en todos sus actos. Un territorio dividido en círculos desiguales forzosamente estaria mal administrado, porque unos serian demasiado grandes y otros demasiado pequeños.

115.—Mas ¿qué criterio deberá prevalecer para determinar el grandor proporcionado y medir cada fraccion del territorio? Tres se ofrecen, á saber, la superficie, la poblacion y la riqueza.

116.—La *superficie* no es una medida aceptable, porque los deberes de la administracion no se multiplican segun que el territorio se dilata, sino conforme crecen las necesidades sociales.

Adoptando este sistema habria términos excesivamente laboriosos y poblados, y otros incultos y casi desiertos, y la accion administrativa distribuida con igualdad aparente, estaria en realidad desigualmente repartida. La administracion no guardaria proporcion en sus miembros, ni en sus fuerzas equilibrio.

117.—La *poblacion* tampoco es una base conveniente, pues el poder administrativo no atiende tan sólo á las personas, sino además á las cosas. Hay multitud de razones naturales que deben tomarse muy en cuenta al dividir el territorio nacional en círculos administrativos. Un rio caudaloso, una montaña inaccesible, son un límite que la naturaleza opone á la comunicacion de los hombres, y por consiguiente al influjo de la autoridad local.

Las condiciones económicas establecen tambien diferencias esenciales en cuanto al carácter y extension de la accion administrativa á los pueblos. En donde predomina la industria la poblacion está aglomerada, las relaciones de los habitantes son más extensas y complicadas, el comercio es activo, la circulacion rápida y las instituciones de crédito muy frecuentes. Allí hay más actividad social, y por tanto se requiere que la accion administrativa obre de más cerca y abarque ménos territorio. En donde prepondera la agricultura la poblacion se halla dispersa, su ca-

rácter es pacífico, el tráfico escaso, lenta la circulacion y el crédito adquiere poco desarrollo. Allí hay ménos actividad social, y como bastan ménos fuerzas, la administracion puede colocarse en centros más remotos.

Una division territorial fundada en la igualdad de poblacion, adoleceria de un gravísimo inconveniente, cual seria descansar en una base incierta y movible en sumo grado. La autoridad de cada agente administrativo creceria ó menguaria al tenor del movimiento ascendente ó descendente de la poblacion, y tanta movilidad se haria insoportable á la administracion que necesita sujetar á reglas fijas su poder, y señalar límites ciertos á cada jurisdiccion. Los administrados, por otra parte, vivirian en perpétua incertidumbre acerca de la autoridad de quien dependerán y del pueblo al cual los agregarán como á su nueva capital. Esta movilidad contínua, apagando todo sentimiento de amor local y destruyendo toda comunidad de intereses, extinguiria aquella vida propia que los pueblos deben tener dentro de la comun existencia.

118.—La *riqueza* no es tampoco un signo de la igualdad de necesidades sociales, por cuya razon no debe ser adoptada por base única de la division territorial. Esta base es incierta como la poblacion, y variable como las condiciones económicas de los pueblos.

Si el catastro fuese el signo de la riqueza, la division territorial seria una tarea inmensa por la extension de sus trabajos y por su excesivo coste. Una vez arreglada, todavía quedará sujeta á tantas alteraciones como rectificaciones se hubieren de hacer en la operacion catastral.

Si la cuota de las contribuciones directas fuese el dato preferido, caducaria la base de la riqueza, excluyendo del cálculo los impuestos indirectos que en los pueblos industriales, es decir, en los más ricos, componen el mayor número. Cuando la administracion intentase reformar el sistema de imposicion ó repartimiento de las contribuciones, cejaria siempre ó las más veces ante un obstáculo de tanta gravedad como seria el trastorno de la division territorial establecida, resultando de aquí que las rentas públicas disminuyesen ó la proporcion del impuesto se alterase.

119.—La consecuencia de este exámen es que importa no ad-

mitir la superficie ni la poblacion ni la riqueza como bases únicas de una perfecta, ó por lo ménos, aceptable division territorial. Todas tres suministran datos importantísimos cuya influencia exclusiva debe repelerse, pero cuyo concurso simultáneo conviene aprovechar para la solucion de este interesante problema de administracion pública.

120.—III. *Los términos deben ser medianos.*—Muy grandes, la administracion estaria léjos de los administrados, no veria sus necesidades y su accion llegaria floja y lánguida á los extremos. Muy pequeños, la administracion intervendria en negocios mínimos cayendo en el vicio de la impertinencia, seria costosa y su accion pecaria tambien de torpe y lenta, defectos necesarios cuando el mecanismo administrativo se complica con la añadidura de ruedas inútiles que resultan perjudiciales.

Aunque es difícil dictar á este propósito una regla fija, se presume que en un estado de 5 á 10.000 leguas cuadradas de superficie, y con una poblacion entre 5 y 10 millones de habitantes, como son los estados medios de Europa, pudiera dividirse en grandes distritos de á 100.000 habitantes en un territorio de 100 leguas cuadradas, y estos términos subdividirse en círculos de á 5.000 habitantes en una extension de 5 leguas tambien cuadradas. Esta division, fundada tan sólo en las bases de superficie y poblacion, deberia ser modificada sin embargo por el influjo de la tercera ó la riqueza.

121.—IV. *Los límites deben favorecer la unidad administrativa.*—De modo que en una nueva division territorial no conviene consultar sino las necesidades presentes ó futuras de la sociedad, dando de mano á las pretensiones fundadas en el espirítu de aislamiento y de independencia local que ántes pudiera predominar en cada fraccion del territorio. Si alguna vez se transige con estos sentimientos, es porque se prefiere á combatirlos con violencia, el método más suave de extirparlos con lentitud. La unidad en la administracion, y si se quiere, la necesidad de cierto grado de centralizacion, exigen que una buena division territorial borre los límites de los antiguos estados, respetando los derechos anejos á una vida local, subordinada al principio de la nacionalidad y al interés de una política elevada que se propone formar un solo pueblo regido por unas mismas instituciones. El sistema contrario puede convenir á un estado federal ó á una confedera-

cion de estados; pero seria impropio de un pueblo que aspirase á constituir un todo bajo un gobierno unitario.

122.—V. *Las capitales deben fijarse en los centros de actividad social.*—Es seguramente muy de apetecer que el centro de actividad coincida con el centro del territorio; mas siendo distintos, el foco de la accion administrativa debe colocarse, no en el punto matemático, sino en el punto por decirlo así, estratégico, para atender desde allí á todas las necesidades públicas, dar impulso á todos los movimientos y dirigir el servicio en todos los ramos.

Las ciudades capitales, ántes de obtener este título ó preeminencia de la ley, descuellan ya entre los pueblos inmediatos. Allí tienen su asiento el saber, la grande fabricacion y el grande comercio del territorio contíguo: de allí parten las carreteras y allí terminan: los rios y canales enlazan tambien estas ciudades con las villas y lugares de la comarca, y su poblacion ejerce un influjo moral, y acaso un verdadero predominio, en los habitantes del campo y de los pueblos circunvecinos. Apoderada la administracion de esta llave, gobierna el territorio anejo con facilidad, porque á donde no alcanza su mano, llegan pronto las órdenes que comunica desde el punto de su residencia.

123.—El territorio español se compone de la Península é Islas adyacentes y los preciosos restos de los dominios de Ultramar. De estos no hablaremos, porque como nuestro régimen colonial constituye una legislacion excepcional que llaman de Indias, fundada en la especialidad de los intereses que allí prevalecen, forma tambien un estudio aparte. La Constitucion, anunciando reformas en el gobierno de nuestras provincias ultramarinas, mantiene en su fuerza y vigor las leyes especiales (1).

124.—El territorio de la Península é Islas adyacentes estuvo muy desigualmente dividido hasta nuestros dias, conservándose aun los límites señalados por las antiguas nacionalidades y hasta sus mismas denominaciones de reinos, principados y señoríos. Despues de la incorporacion de las dos coronas de Aragon y Castilla era preciso adoptar prontamente una nueva division territorial que consolidase la grande obra del redondeamiento de la Península española; mas sea que el Gobierno hubiese entrevisto

(1) Const., arts. 108 y 109.

obstáculos insuperables en la obstinada resistencia de los estados antiguos á cambiar de nombres, de confines y de leyes, ó que desconociese la urgente necesidad de tal reforma, es lo cierto que hasta fines del siglo pasado no se pensó sériamente en ella. Aun entónces los trabajos caminaron con lentitud, y si produjeron algun resultado de utilidad incontestable para el efecto de reunir datos estadísticos, dejaron mucho que desear en cuanto al intento de dividir el territorio.

125.—Dividíase á fines del siglo pasado el territorio de España en nueve reinos á saber: Andalucía, Aragon, Córdoba, Galicia, Granada, Jaen, Murcia, Valencia y Navarra; los principados de Asturias y Cataluña; el señorío de Vizcaya, y diez y seis provincias de Castilla, esto es, Ávila, Búrgos, Zamora, Ciudad-Real, Cuenca, Extremadura, Guadalajara, Leon, Madrid, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Toledo, Toro y Valladolid, con las exentas de Álava y Guipúzcoa y las Islas Baleares y Canarias. Así continuaron las cosas hasta que las Córtes de 1820 á 1823 hicieron la primera division territorial ajustada á principios y capaz de satisfacer las necesidades de la administracion (1); pero su obra vino á tierra al espirar el breve período constitucional que la produjo. Desde entónces no se hizo innovacion alguna hasta una época reciente y muy señalada en la historia de nuestro derecho administrativo por grandes novedades é importantes reformas.

El real decreto que establece el derecho vigente en la materia, planteando la division civil del territorio «como base de la administracion interior y medio para obtener los beneficios que el Gobierno meditaba hacer á los pueblos,» es uno de los actos que anunciaron la regeneracion política y administrativa de España (2).

126.—Segun el citado decreto el territorio español de la Península é Islas adyacentes se divide en 49 provincias que toman el nombre de sus capitales, excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservan sus antiguas denominaciones (3). El ánimo del Gobierno fué sin duda no herir con esta

(1) Decreto de las mismas de 27 de Enero de 1822.
(2) Expedido en 30 de Noviembre de 1833, y confirmado por la ley de 25 de Setiembre de 1863, art. 1, *hasta que una ley especial determine otra cosa.*
(3) Art. 1.

reforma á los pueblos más sensibles en su amor provincial y más apegados á sus tradiciones; pero una experiencia harto cruel enseñó lo inútil de semejante cautela.

En dicho decreto se fijan los límites de cada provincia, entendiéndose que si un pueblo situado á la extremidad de una provincia tiene parte de su territorio dentro de los confines de la contígua, este territorio pertenece á la provincia donde se hallare sito el pueblo, aun cuando la línea divisoria los separe en la apariencia (1).

La division sobredicha no se introdujo con ánimo de limitarla al órden administrativo, sino para que se arreglasen tambien á ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda segun así se verificó en lo sucesivo (2).

127.—Las grandes fracciones de territorio llamadas *provincias* están subdivididas en *distritos ó términos*, que son los círculos administrativos que reconocen por centro de autoridad un pueblo cabeza de todos los comarcanos y asiento de la administracion municipal (3).

Cada provincia comprende un número mayor ó menor de términos municipales; por manera que el territorio español se ajusta, para el servicio general de la administracion, á una sencilla division de dos grados.

128.—Además de la division civil hay otras que se acomodan ó se acercan á esta fundamental, cuyo objeto es regularizar ciertos ramos especiales del servicio público, y son las siguientes:

129.—I. La *política*, que se propone ordenar el ejercicio del derecho de eleccion inherente á la cualidad de ciudadano activo.—El territorio se divide para este efecto en un número determinado de *colegios electorales*, que pueden subdividirse en *sec-*

(1) Art. 3, y reglamento de 25 de Setiembre de 1863, art. 1.

(2) Art. 4.

(3) Al finalizar el año de 1847 habia en España 10.594 Ayuntamientos. Real decreto de 1. de Diciembre de 1847.

En 1866 existian 9.366 así clasificados:

Con ménos de 100 vecinos	2.666.
De 101 á 300	3.841.
De 301 á 500	1.181.
De 501 en adelante	1.678.

Desde entónces acá faltan noticias oficiales que nos permitan rectificar esta cifra, pues nada consta acerca del número de Ayuntamientos creados y suprimidos. La estadística administrativa deja mucho que desear.

ciones para facilitar la emision del sufragio, todo á juicio del respectivo Ayuntamiento (1).

130.—II. La *judicial*, que tiende á dejar expedita la administracion de justicia.—La Península se divide en distritos, partidos, circunscripciones y términos municipales (2).

131.—III. La *fiscal* para regularizar la imposicion, repartimiento y cobranza de las rentas públicas.—El territorio se divide en 49 *administraciones de provincia* y 13 *administraciones de partido* (3).

132.—IV. La que reclama el servicio de la *instruccion pública*, para cuyo buen desempeño se divide el territorio en 10 *distritos universitarios*, siendo cabeza de cada uno la Universidad respectiva (4).

133.—V. La que exige el servicio general ú ordinario de las *obras públicas*, con respecto al cual se divide la Península en 10 distritos ordinarios, 2 de ferro-carriles y otros 2 de trabajos hidrológicos, el primero de las vertientes al Mediterráneo, y el segundo de las vertientes al Océano (5).

134.—VI. Para el mejor servicio de los *montes* se divide el territorio en 10 *inspecciones* subdivididas en 46 *distritos* (6).

135.—VII. La que pide el servicio *militar*, en 14 *capitanías generales*, 2 *comandancias generales* en Ceuta y el campo de Gibraltar, y en tantos gobiernos militares cuantas son las provincias, con más los gobiernos de las plazas, las comandancias de fortalezas y castillos, y las de armas en los pueblos cabeza de partido judicial, exceptuando las capitales de provincia ó puntos de residencia de un gobernador militar (7).

136.—VIII. La relativa al servicio de la *marina*, en los tres

(1) Ley electoral de 20 de Agosto de 1870, art. 113.

(2) Ley provisional de organizacion del poder judicial de 15 de Setiembre de 1870, artículo 11.

En esta ley se anuncia la publicacion de otra de division judicial que no llegó á ver la luz; de suerte que aun continúa rigiendo la antigua division en 15 *Audiencias* y 496 *partidos judiciales*. Reales decretos de 26 de Enero y 21 de Abril de 1834.

(3) Real decreto de 15 de Junio de 1845 para organizar la administracion de la Hacienda pública, cap. II.

(4) Ley de 9 de Setiembre de 1857, art. 259.

(5) Real decreto de 1.º de Julio de 1847, real órden de 1.º de Octubre de 1853, reales decretos de 14 de Enero y 11 de Marzo de 1857 y 21 de Diciembre de 1859, y reales órdenes de 23 de Diciembre de 1859 y 24 de Julio de 1865.

(6) Real órden de 1.º de Diciembre de 1865.

(7) Reales decretos de 1.º de Agosto de 1841 y 3 de Setiembre de 1844, real órden de 4 de Julio de 1846 y real decreto de 18 de Diciembre de 1847.

departamentos de Cádiz, Ferrol y Cartagena divididos en 10 *tercios navales*, 29 *provincias*, y 95 *distritos*.

137.—IX. Y en suma, la *eclesiástica*, segun la cual para la administracion del culto se divide el territorio español en 8 *arzobispados* y 55 *obispados* que quedarán reducidos á 45 segun el Concordato ajustado con la Santa Sede en 16 de Marzo de 1851, subdivididos en el número conveniente de *arciprestazgos* y *parroquias*.

138.—Sabida la division administrativa del territorio español, importa fijar dos puntos muy interesantes en el derecho, á saber, quién puede establecerla y modificarla, y á quién incumbe reconocer y declarar los límites dudosos.

Antes de resolver esta cuestion es preciso asentar el principio que no hay verdadera division territorial sino la civil de dos grados (provincias y términos municipales), pues las otras sólo sirven para ordenar y distribuir ciertos servicios sin partir formalmente el territorio, y por lo comun se avienen á la establecida para la administracion general considerándola como el fundamento de todas.

139.—Una provincia, un municipio son demarcaciones territoriales ó distritos administrativos; pero además tienen el carácter de *sociedad política*, por cuanto constituyen una corporacion cuyos individuos ejercen colectivamente ciertos derechos políticos y forman una *persona moral* con propiedades y aprovechamientos comunes, cuya adquisicion, conservacion y trasmision son actos puramente civiles. Y como sólo la ley puede definir las cuestiones tocantes al estado de las personas y á sus derechos políticos y civiles, de ahí nace que sólo el poder legislativo sea competente para establecer una nueva division territorial ó alterar la ya establecida.

140.—La doctrina anterior deberia ser de rigorosa aplicacion con respecto á las provincias cuyos límites invariables dan estabilidad á la administracion, regulan el ejercicio de los derechos políticos y trazan á cada autoridad judicial el círculo de su competencia.

Sin embargo, puede el gobierno, en virtud de una delegacion de la potestad legislativa, alterar los límites de las provincias de conformidad con los Ayuntamientos y Diputaciones interesadas y de acuerdo con el Consejo de Estado. Tan necesario es el

voto conforme del Gobierno y las referidas corporaciones, que en caso de discordia no procede la alteracion sino por obra de la ley (1).

141.—El espíritu de reforma que al calor de nuestras discordias civiles penetró en la política, mostrándose favorable á la descentralizacion administrativa, fué causa de conceder muy latas atribuciones respecto á la creacion y supresion de términos municipales á nuestras corporaciones populares.

142.—Como es natural, el mismo principio ha prevalecido en cuanto á la agregacion y segregacion de pueblos ó secciones habitadas de un término municipal. Son las Diputaciones provinciales quienes resuelven los expedientes de esta naturaleza tomando acuerdos ejecutivos en caso de conformidad entre los interesados, y en el de disidencia la resolucion debe ser objeto de una ley (2).

Algo más conviene saber en la materia; pero exige el método reservar los pormenores para el capítulo destinado al estudio de los Ayuntamientos.

143.—La creacion y supresion de municipios y la reunion ó segregacion de pueblos es un acto en que debe brillar la prudencia suma de la administracion, porque afecta á las pasiones más vivas y á los sentimientos más delicados del hombre. Separarnos del pueblo que nos vió nacer, excluirnos de toda participacion en las propiedades de que fuimos siempre condueños, alejarnos de la pila donde recibimos el agua santa del bautismo y del sepulcro donde descansan los huesos de nuestros mayores, son sacrificios dolorosos que la administracion rehusará imponer, miéntras un reconocido interés público no lo exija con empeño.

144.—La rectificacion de límites es una operacion puramente administrativa. La administracion en tal caso respeta el órden establecido, pues no crea, ni destruye derechos relativos á la propiedad ó á los aprovechamientos comunes, ni traslada personas de uno á otro territorio, ni señala nuevos confines á la jurisdiccion de cada autoridad, sino que el acto se limita á declarar si ciertas porciones de territorio pertenecen segun la ley á tal ó cual provincia ó pueblo.

(1) Ley provincial de 20 de Agosto de 1870, art. 3.
(2) Ley municipal de 20 de Agosto de 1870, arts. 3 y sig.

145.—Tal vez ocurran dudas fundadas acerca del verdadero carácter de esta operacion que si la administracion la violenta, puede degenerar en un acto inconstitucional, arrogándose el poder ejecutivo la facultad de reformar la division del territorio, aunque la reforma sólo proceda en virtud de una ley. Algunos publicistas pretendieron distinguir la rectificacion de límites del señalamiento de otros nuevos por la circunstancia *de estar ó no habitado ó poblado* el terreno controvertido é incorporado; mas semejante razon no satisface, porque ni es legal, ni está fundada en los principios de la ciencia, segun los cuales la division administrativa se funda en la idea de distribuir en círculos el territorio, y no en la de clasificar por grupos las personas. Añádase á lo dicho otra razon decisiva, á saber, que variando los confines del territorio se trastornan los límites señalados por la ley á la competencia judicial, y se verá claro cuán fútil es la distincion y cuán débil la base.

La operacion de rectificar los límites debe ser en el hecho, como es en el derecho, un acto interpretativo de la ley de division territorial; por consiguiente parece opinion más cuerda que la administracion se atenga á la letra y al espíritu del texto, del cual se desviará muy poco prolongando la línea divisoria por el espacio oscuro, de suerte que una entre sí ambos extremos conocidos por medio de una recta. Si hay obstáculos naturales á esta direccion, será prudente colegir que los límites de la naturaleza son tambien los límites de la ley.

146.—Cuando se suscitan dificultades en punto á los límites de dos ó más provincias contiguas, cada gobernador instruye expediente en averiguacion de los confines de sus términos municipales, á cuyos datos acompaña cuantos documentos puedan reunirse y conduzcan á la mayor ilustracion del asunto, así como el informe del Ayuntamiento ó Ayuntamientos interesados y el de las Diputaciones provinciales.

Los gobernadores se ponen de acuerdo y resuelven lo que proceda. Si no hay conformidad, remiten los antecedentes al Ministerio de la Gobernacion con su informe razonado, y el ministro decide la competencia. Tambien dicta la resolucion definitiva, cuando se reclama contra las providencias de los gobernadores en caso de conformidad.

El deslinde de los términos municipales se prepara disponien-

do los gobernadores que los alcaldes asistidos de peritos procedan á ejecutar la operacion con arreglo á las instrucciones que se les comuniquen respecto á los datos y documentos que deban tener á la vista. Cada alcalde da cuenta del resultado al gobernador de quien depende.

Si alguno de los Ayuntamientos no se conforma con el deslinde, acude al gobernador de la provincia á que pertenece el otro distrito municipal interesado; y esta autoridad, oyendo al del territorio á que corresponde el pueblo reclamante, resuelve lo que estima justo. De su decision se puede apelar por la via contenciosa ante la Comision provincial de aquella en donde nace el agravio verdadero ó presunto (1).

Esta doctrina se deriva del principio que el Gobierno ha delegado expresamente en los gobernadores las facultades necesarias para resolver todos los asuntos de interés provincial y municipal que no afectan de un modo directo al estado, y no obsta á las facultades que hoy tienen las Diputaciones y los Ayuntamientos en cuanto á la variacion de los límites de las provincias y de los términos municipales. Repetimos que son cosas muy distintas señalar nuevos límites y verificar los antiguos: aquello es un acuerdo, y esto la aplicacion de una regla establecida (2).

147.—En efecto, el apeo ó deslinde del territorio de una provincia ó término municipal no induce la menor novedad, puesto que solamente se trata de mantener el *statu quo* respectivo. Siendo un acto de mera ejecucion, los gobernadores y los alcaldes que representan la administracion activa, son las autoridades competentes para ejecutar la ley ó el acuerdo que los señala de antemano.

148.—Las restantes divisiones territoriales ya dijimos que no tienen la importancia ni la estabilidad que la civil ó administrativa. Hay dos, sin embargo, dignas de mencion, aunque ajenas á nuestro exámen, porque nos llevaria al estudio de materias que no caben en los límites de esta obra: la judicial y la eclesiástica.

La primera está enlazada con las leyes relativas á la organizacion de los tribunales y á la competencia judicial, y por tanto debe ser objeto de un acto legislativo.

(1) Reglamento de 25 de Setiembre de 1863, arts. 2 y sig. y real decreto de 20 de Enero de 1875.

(2) Real decreto de 17 de Octubre de 1863, art. 1.

La segunda pertenece á la clase de las materias mixtas, ó es asunto propio de la jurisdiccion espiritual y temporal á un mismo tiempo. Seria de apetecer que las provincias civiles fuesen tambien provincias eclesiásticas, y esperamos que el Gobierno, de acuerdo con el Jefe de la Iglesia (cual cumple en una nacion católica), procurará se rectifiquen los límites extraños é irregulares de nuestras diócesis, ajustando todo lo posible su territorio al de los grandes círculos administrativos, y colocando una silla episcopal en la ciudad donde residiere la autoridad superior de aquella demarcacion, miéntras sea esto posible. Lo espiritual y lo temporal reclaman con urgencia esta reforma, en la que debe resplandecer la perfecta concordia de las dos potestades entre quienes se divide el imperio del mundo, rigiendo una la opinion y otra gobernando la conciencia (1).

149.—Bien seria que el Gobierno pensase sériamente en reformar la division del territorio por medio de una ley, no sólo para darle la estabilidad de que carece, sino porque hay muchas y graves cuestiones administrativas cuya resolucion pende de este dato, en lo cual apénas se ha pensado. La ley especial está ofrecida, y desde entónces subsiste lo existente con el carácter de interino ó provisional; razon de más que milita en apoyo de la reforma.

(1) La primera base de la ley que autorizó al Gobierno para que, de acuerdo con la Santa Sede, verificase el arreglo generál del clero, era establecer una circunscripcion de diócesis acomodada, en cuanto fuere posible, á la mayor utilidad y conveniencia de la Iglesia y del Estado, procurando la armonía correspondiente en el número de las sillas metropolitanas y sufragáneas. *Ley de 8 de Mayo de* 1849. Conforme á este principio, deberán suprimirse diez obispados para ser incorporados á otros; con lo cual, si no se establece una completa uniformidad en la division del territorio de la Iglesia y del Estado, á lo ménos se logra acercar las diócesis á las provincias. *Concordato de* 16 *de Marzo de* 1851.

LIBRO TERCERO.

DE LA ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

TÍTULO I.

DE LAS AUTORIDADES ACTIVAS.

SECCION I.

AUTORIDADES CENTRALES.

CAPÍTULO I.

De la organizacion administrativa en general.

150.—No basta que el poder administrativo exista: es preciso además que para corresponder á su objeto tome formas adecuadas á la naturaleza de sus funciones; es necesario, en fin, que tenga una *organizacion* conveniente.

La organizacion administrativa debe fundarse en el principio que la administracion es una é indivisible, y que la autoridad emana de un poder central responsable, quien la transmite de grado en grado hasta los últimos agentes de esta escala, unidos entre sí como eslabones de una misma cadena.

151.—Hay, pues, un órden jerárquico en la administracion ó una verdadera *jerarquía administrativa* que definiremos «la série ordenada de autoridades que bajo la direccion y responsabilidad del poder central, están encargadas de ejecutar las leyes de interés comun.»

152.—De la definicion expuesta se colige que la jerarquía administrativa debe estar de tal modo constituida, que reuna cuatro circunstancias, á saber: *uniformidad*, *subordinacion*, *responsabilidad y presencia* de las autoridades en todos los grados del órden jerárquico.

153.—Sin *uniformidad* no será la jerarquía administrativa una série ordenada, sino disposicion confusa y repartimiento desigual de las fuerzas de la administracion.

La uniformidad se manifiesta en la existencia de unas mismas autoridades en unos mismos distritos con idénticas atribuciones, sea respecto á la accion, ó sea en cuanto al consejo. Así vemos que nuestra jerarquía administrativa observa esta ley de la uniformidad al establecer el Consejo de Estado y varios consejos especiales cerca del Gobierno: un gobernador en cada provincia, asistido de una Diputacion provincial, y un alcalde en cada pueblo rodeado de su Ayuntamiento.

154.—La uniformidad de nuestra administracion no es completa, ni las reformas introducidas para establecerla datan de larga fecha. Navarra tuvo su régimen especial económico, judicial y militar hasta el convenio de Vergara, y las provincias Vascongadas gozaron íntegramente de sus fueros hasta igual época. Entónces se publicó la ley de Córtes que confirmó estos fueros y los de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía (1).

Las Córtes de aquel tiempo, apoyándose en el principio de la unidad constitucional, extendieron el régimen administrativo comun á Navarra, salvas algunas diferencias más bien en cuan-

(1) Ley de 25 de Octubre de 1839, art. 1.

to al nombre que con respecto á las cosas (1); y esta es la legislacion vigente en dicha provincia. Las Vascongadas disfrutaron de sus fueros y costumbres hasta que se mandó que con ningun motivo ni pretexto se sujetasen al pase y uso de la Diputacion foral las providencias del Gobierno supremo ni las ejecutorias de los tribunales; y más adelante, como extension de la ley de 16 de Agosto, declaró el Regente del Reino, que si bien no aceptaba el principio de una centralizacion extremada que ahogase los intereses provinciales y municipales bajo el peso de la mano fiscal, defendia sin embargo la unidad administrativa y la dependencia efectiva de sus agentes en todo lo concerniente á las funciones que le corresponden segun la Constitucion: «de otro modo (añade), ni el Gobierno seria posible, ni tampoco la responsabilidad ministerial» (2).

Y en efecto, la integridad de los fueros no sólo coartaba la libre accion del poder ejecutivo, sino además la del mismo poder legislativo, porque en rigor tambien las leyes votadas por las Córtes con asistencia de los representantes de dichas provincias, y despues sancionadas por la Corona, quedaban sujetas al pase foral; y el mismo poder judicial se veia cohibido y humillado por cuanto era permitido á la administracion provincial impedir la ejecucion de los fallos de la justicia. «El pase (prosigue el Gobierno), conspira contra la division armónica de los poderes del estado, contra la dignidad de la Corona y del Gobierno y contra la independencia judicial y la autoridad de la cosa juzgada.» En consecuencia de estos principios los fueros de las provincias Vascongadas quedaron en parte abolidos, aunque la palabra abolicion no se haya pronunciado.

Posteriormente el Gobierno de la Reina, sea que cediese al

(1) «Las atribuciones de los Ayuntamientos relativas á la administracion económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos se ejercerán bajo la dependencia de la Diputacion provincial con arreglo á su legislacion especial.» Art. 6.

«En todas las demás atribuciones los Ayuntamientos estarán sujetos á la ley general.» Art. 7.

«La Diputacion provincial, en cuanto á la administracion de los productos de las propiedades, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercian el Consejo de Navarra y la Diputacion del Reino, y además las que siendo compatibles con éstas, tengan ó tuvieren las demás Diputaciones provinciales de la monarquía.» Art. 10. V. ley de 16 de Agosto de 1841.

(2) Orden de la Regencia de 5 de Enero de 1841.

«Las Diputaciones provinciales ejercerán las funciones que hasta aquí han desempeñado en las provincias Vascongadas las Diputaciones y Juntas forales...» Decreto del Regente de 29 de Octubre de 1841, art. 6.

imperio de las circunstancias políticas, ó que prefiriese el sistema de introducir lentamente la unidad administrativa influyendo primero en las costumbres, declaró que el estado de cosas creado por la ley de 16 de Agosto no podia ser considerado definitivo, sino puramente transitorio é interino, y que su intencion era ejecutar lealmente la de 25 de Octubre; y miéntras no se procedia á la formacion de un proyecto que resolviese para siempre esta cuestion, acordó que los gobernadores de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa presidiesen las Juntas generales de dichas provincias con el carácter de corregidores políticos, se conservasen las Diputaciones forales y su nombramiento se hiciese en la forma antigua ó segun fuero, y tuviesen las mismas facultades que las Diputaciones provinciales en lo restante del Reino, cuyos cuerpos subsisten sin embargo, más bien por respeto al principio de la unidad, que por ser allí necesarios para el gobierno económico de los pueblos. Los Ayuntamientos gozan, ínterin no se hace el arreglo definitivo de los fueros, de las mismas atribuciones que les correspondian ántes del decreto de 29 de Octubre, salvo en aquellos pueblos que á peticion suya prefiriesen sujetarse á la legislacion comun, la cual rige con graves excepciones en punto á rentas, y completamente en cuanto á las aduanas, proteccion y seguridad pública y administracion de justicia (1).

La última ley para el gobierno y administracion de las provincias rige en Navarra en lo compatible con la de 16 de Agosto de 1841, y en las Vascongadas en cuanto no se oponga á sus fueros que continúan en observancia miéntras pueda «conciliarse con el interés general de la nacion y la constitucion de la monarquía,» conforme á la ley de 25 de Octubre de 1839.

Inútil nos parece repetir con esta ocasion que la unidad legislativa es necesaria para constituir la unidad nacional.

155.—La *subordinacion* consiste en la dependencia sucesiva de la autoridad menor de la mayor, y en el cumplimiento de los deberes de obediencia y respeto para con todas las superiores en grado. La administracion, como la milicia, tiene su disciplina, cuya base es este deber más ó ménos estrecho de la obediencia, sin la cual no hay órden ni disciplina posibles.

Así como el poder central obedece á la ley, la ejecuta y la

(1) Reales decretos de 16 de Noviembre de 1839 y 8 de Julio de 1844.

hace cumplir bajo su responsabilidad, así las autoridades provinciales le obedecen á él, y á las de provincia las municipales. Rota la cadena no habria unidad en el pensamiento, ni regularidad en la accion, ni podria exigirse la responsabilidad moral ó legal á Gobierno alguno.

156.—El deber de la obediencia está expresamente consignado para todas las autoridades en la ley que declara responsable á todo general, junta, Audiencia ó cualquier otro superior á quien incumba dar cumplimiento á las órdenes del Gobierno y los castiga con la privacion de sus respectivos empleos, si por culpable omision, negligencia ó tolerancia dejaren de ser ejecutadas (1); y en cuanto á las autoridades del órden administrativo en particular, este deber se halla textualmente confirmado:

I. En la ley de administracion provincial segun la que las Diputaciones y las Comisiones provinciales obran bajo la dependencia del Gobierno cuando ejercen atribuciones que no les son propias ó de su competencia exclusiva, y aun siéndolo, están obligadas á prestar la obediencia debida para que el Gobierno pueda usar de su derecho de inspeccion, á fin de impedir los actos contrarios á la Constitucion y á las leyes generales del estado (2).

II. En la de administracion municipal segun la que el ministro de la Gobernacion es el jefe superior de los Ayuntamientos, los cuales, así como los alcaldes y regidores, están bajo la autoridad y direccion administrativa del gobernador de la provincia y de la Comision provincial en todos los asuntos que no son de su propia y exclusiva competencia (3).

157.—El deber de la obediencia es una condicion necesaria de la disciplina administrativa. Cuando el funcionario público reviste el carácter de representante y delegado del Gobierno, la obediencia es más rigorosa, porque los actos de la autoridad no emanan de la voluntad propia y personal de quien los ejerce, sino de un mandato tácito ó expreso del superior respectivo.

La obediencia, así de los funcionarios públicos que participan más ó ménos del poder ejecutivo, como la que obliga á las corporaciones populares cuyo mandato procede de la eleccion, nun-

(1) Decreto de las Córtes de Cádiz de 14 de Julio de 1811, restablecido por la ley de 31 de Enero de 1837.

(2) Ley de 20 de Agosto de 1870, art. 88.

(3) Ley cit., art. 170.

ca fué ciega y pasiva. Para llegar á tal extremo seria forzoso partir de la monarquía absoluta como forma de gobierno, y de la ausencia de todo criterio moral en el ejercicio de la soberanía.

La variedad de circunstancias y de intereses locales reclama á menudo introducir ciertos cambios que no están al alcance de la administracion central ó provincial; novedades de pormenores que no alteran la ley, pero modifican los actos de ejecucion. En casos semejantes el funcionario público se halla colocado entre dos deberes, el de una obediencia estricta y el de ilustrar á la autoridad superior acerca de la necesidad ó conveniencia de atender á estos cuidados locales. El mejor medio que se ofrece de conciliar ambos deberes, es acordar la ejecucion provisional y representar exponiendo las dificultades ó peligros de aquella disposicion administrativa; mas si de la ejecucion, aunque momentánea, pudiesen resultar graves perjuicios de naturaleza irreparable, no repugna la doctrina que aconseja suspender la ejecucion ilustrando á la autoridad superior en punto á los motivos que provocan tal acuerdo. Esta es una cuestion de prudencia y de celo que jamás podrá resolverse por principios generales.

La doctrina expuesta no es en modo alguno subversiva del órden jerárquico, ni relaja el principio de la obediencia á las autoridades superiores, como se colige de hallarla expresamente consignada en un servicio tan rigoroso cual es de las rentas del estado. En un Real decreto para la organizacion de la administracion central y provincial de la Hacienda pública se dice: «Los administradores obedecerán las órdenes del intendente; pero si alguna de ellas alterase las reglas establecidas para el servicio, *suspenderán su cumplimiento y le harán presentes las observaciones que crean convenientes*. Si el intendente, no obstante, mandase llevar á efecto lo dispuesto, el administrador *obedecerá* dando cuenta de todo por el correo más próximo al director general de quien dependa. Los jefes de la administracion *participarán de la responsabilidad de los intendentes, cuando no le hayan manifestado oportunamente los perjuicios que pueden producir sus providencias;* y cuando habiendo hecho esta exposicion no hayan dado cuenta inmediatamente al director general» (1): de todo lo cual se infiere que la disciplina jerárquica dista mucho de la obediencia pasiva.

(1) Real decreto de 23 de Mayo de 1845, art. 54.

Trazar con mano segura el círculo de la justa y debida obediencia administrativa es una empresa no exenta de dificultades, porque siempre ocurren muchas y muy graves cuando se procura mantener en su fiel la balanza entre los principios de autoridad y de libertad. El exceso de la obediencia permite al Gobierno disponer de un ejército de empleados sujeto á una severa disciplina, grado sumo de centralizacion ocasionado á peligros para la libertad política y civil; así como el defecto, relajando los vínculos de la autoridad, puede privar al Gobierno de la fuerza necesaria á la conservacion del órden legal.

158.—Conforme al derecho positivo el mandato superior no exime á los funcionarios públicos de responsabilidad en los casos de infraccion manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional. En los demás sólo exime á los agentes que no ejerzan autoridad (1).

Síguese de aquí que el deber de la obediencia obliga á todas las autoridades y agentes administrativos sin excepcion, con la diferencia que cesa para aquéllas cuando el mandato superior envuelve una infraccion cualquiera de un precepto constitucional, y para éstos sólo cuando la infraccion es palmaria.

La aplicacion del texto legal abrirá la puerta á mil arbitrarias interpretaciones, porque no es tan llano como parece resolver los casos dudosos, ni deja de ofrecer inconvenientes constituir al inferior juez de los actos del superior. Por otro lado es contrario á los buenos principios dispensar de la obediencia á los agentes que no participan mucho ni poco del poder ejecutivo, que obran sin voluntad propia, y en fin que son meros instrumentos en manos de la autoridad.

Mejor solucion seria declarar que la obediencia al mandato superior no es debida, cuando hay infraccion manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional, pues no merecen respeto los actos ilegítimos, y ménos todavía los que violan de un modo patente la ley fundamental del estado. Este principio aplicable á las autoridades administrativas, no deberia regir para los agentes del mismo órden, ya porque no la ejercen (y si la ejerciesen, mudarian de carácter), y ya porque es el autor del mandato quien asume la responsabilidad.

(1) Const., art. 30.

159. Conservan la subordinacion jerárquica dos clases de disposiciones administrativas:

I. Las relativas al método que debe observarse en la correspondencia con las autoridades superiores en más de un grado á quienes nunca pueden las inferiores dirigirse sino por mano de las intermedias, como los Ayuntamientos que no pueden representar al Gobierno sino por conducto del gobernador, ni á éste ó á la Diputacion provincial sino por medio del alcalde, fuera de los casos de alzarse en queja contra dichas autoridades (1). Tampoco los alcaldes pueden corresponderse directamente con el Gobierno, salvo si hubiesen de comunicar alguna noticia importante y urgente cuyo conocimiento se retardaria de seguir los trámites ordinarios (2).

II. Y las que facultan á las autoridades superiores para detener, modificar y revocar los actos de las subalternas y suspenderlas en el ejercicio de sus funciones ó destituirlas de sus cargos, cuando proceda y en la forma que determinan las leyes.

160.—Las autoridades y agentes administrativos son por regla general amovibles á voluntad del Gobierno, porque si fuesen inamovibles no habria obediencia jerárquica, ni el poder seria flexible ni responsable. El Gobierno escoge sus mandatarios como quien debe dar cuenta de su eleccion. Los actos del último funcionario público son actos de una autoridad delegada cuya responsabilidad pesa sobre el jefe superior que la instituye, si no la declina legalmente. La amovilidad de los funcionarios públicos dista mucho de la arbitrariedad en punto á instituirlos, trasladarlos ó removerlos. Si la autoridad administrativa más celosa é ilustrada es sustituida sin razon por otra, sus proyectos, sus trabajos empezados, el fruto tardío de sus conocimientos locales, todo es perdido para los pueblos; y si esta movilidad nace del justo deseo que el Gobierno abriga de recompensar ascendiendo á sus mejores servidores, obra bien, pero olvida que el fin es el bien, y el hombre es el medio.

La administracion superior ejerce esta facultad sin más límites que los de la ley, la justicia y la conveniencia pública: los jefes inmediatos los tienen ya más estrechos.

161.—Cuando el gobernador de una provincia suspende, mo-

(1) Ley de 20 de Agosto de 1870, art. 76.
(2) Real decreto de 1.º de Diciembre de 1845, art. 4.

difica ó revoca segun las circunstancias los actos de las autoridades, corporaciones y agentes á él subordinados, debe mirar no se opongan á ello las leyes ó los decretos y órdenes del Gobierno. Suspender de empleo sólo puede en casos urgentes, dando sin demora cuenta al mismo de la providencia y sus motivos. La separacion no procede sino en los pocos casos en que le corresponde el nombramiento, y en general si hubiere delegacion superior.

162.—La *responsabilidad* del poder administrativo es una condicion esencial de la libertad política, y se funda en la Constitucion que declara sagrada é inviolable la persona del Rey y responsables los ministros, en quienes residen la autoridad y la fuerza necesarias para ejecutar la ley en todo el ámbito del territorio nacional (1).

Á las Córtes corresponde exigir la responsabilidad ministerial; pero además de esta alta responsabilidad política, hay otra inferior á que están sujetos todos los funcionarios públicos delegados del Gobierno.

163.—En efecto, las faltas y delitos cometidos por las autoridades y corporaciones populares en el ejercicio de sus atribuciones inducen á responsabilidad administrativa ó judicial.

La primera nace de causas leves, tales como error, negligencia ó daño fácilmente reparable, la exige el superior por la via gubernativa, y termina en una amonestacion, apercibimiento, multa, suspension ó destitucion (salvas las excepciones que diremos en su lugar) que no se reputan penas, aunque así suelen llamarlas, sino actos de una mera potestad de correccion y disciplina.

La segunda se origina de hechos punibles, por ejemplo, desobediencia pertinaz, extralimitacion de facultades, fráude, exaccion ilegal y otros análogos que los tribunales de justicia castigan con arreglo al Código penal.

La responsabilidad directa es tan esencial á la organizacion administrativa, que está prohibido á los empleados públicos entrar en contestaciones por medio de la imprenta sobre asuntos del servicio (2).

(1) Art. 67.

(2) Reales órdenes de 15 de Setiembre de 1842 y 17 de Noviembre de 1862, ley provincial de 20 de Agosto de 1870, arts. 88 y sig. y ley municipal de la misma fecha, arts. 171 y sig.

En caso de mediar delito, el superior debe pasar el tanto de culpa á los tribunales competentes para la formacion de causa.

164.—Pueden tambien los tribunales de oficio ó á peticion de parte, ó á excitacion del ministerio fiscal, llamar á juicio á los funcionarios públicos, y absolverlos de los cargos que se les imputan, ó condenarlos como verdaderos delincuentes, porque siendo una cuestion penal, sólo á los jueces instituidos por la ley corresponde administrar justicia. Mas como por otro lado, si se concediese al poder judicial sin limitacion alguna la facultad de procesar á las autoridades y agentes administrativos, llegaria á conocer indirectamente de los actos de la administracion turbando la armonía constitucional que estriba en la recíproca independencia de los poderes del estado, de ahí que la accion de la justicia se pare en su camino cuando le sale al encuentro una cuestion prévia del órden administrativo que sólo la administracion es competente para resolver. Mas si la administracion hubiese pasado ya el tanto de culpa al juez ó tribunal, por este solo hecho se entiende haberse desprendido del conocimiento del asunto, y se halla incapacitada para detener el procedimiento criminal (1).

165.—Fué opinion muy seguida que no debia ser procesado ningun funcionario público por delitos oficiales, esto es, cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin prévia autorizacion administrativa ó permiso del superior. Decíase que nadie sino la administracion misma puede apreciar exactamente el acto del funcionario, porque sólo la administracion sabe si obedece una órden superior ú obra por su propio impulso, y sólo ella conoce los deberes de cada servicio, sus necesidades y sus reglas; que la autorizacion prévia es un medio de conservar la unidad en la administracion y la responsabilidad en el Gobierno, así como una garantía eficaz y una justa proteccion que el Gobierno dispensa á los funcionarios para que no sean molestados ni perseguidos por personas que se obstinan en ver un agravio en tal acto rigoroso, no siendo sino el exacto cumplimiento de un deber, duro acaso, pero asimismo indeclinable; que abrogada esta garantía todas las autoridades y agentes administrativos serian víctimas de su obediencia, y quedarian expuestos á las reclamaciones más insensatas, á los procedimientos más severos y al enojo de los

(1) Reales decretos de 6 de Febrero de 1872 y 20 de Enero de 1873.

tribunales; que el temor de ser procesados, encarcelados y sentenciados sin poder el Gobierno impedirlo, haria que fuesen flojos y tímidos en el desempeño de sus deberes, y la administracion se resentiria de la lentitud y languidez de sus miembros; y en fin que esta garantía contra las acusaciones apasionadas y recriminatorias de los particulares no es una excepcion en favor de los funcionarios del órden administrativo, pues en el órden político los diputados y senadores gozan de igual ó mayor proteccion, y los magistrados la tienen en la inamovilidad de sus cargos y en la independencia del poder judicial.

A estas razones oponian los adversarios el menoscabo de la necesaria y legítima independencia del poder judicial, la máquina formidable de la centralizacion, los peligros de la libertad, el fácil abuso de una garantía cercana á la impunidad, lo odioso del privilegio, el daño de convertir la sumision y disciplina de los delegados del Gobierno en obediencia ciega y pasiva, y por último el ejemplo de Inglaterra, Bélgica y otros estados en donde los funcionarios públicos responden de su conducta ante los tribunales sin que embargue la accion de la justicia ninguna autorizacion prévia, y sin que hasta ahora se hayan notado los inconvenientes de este sistema.

166.—No está la cuestion tan muerta que no merezca ventilarse como punto de doctrina, acatando el derecho positivo segun el cual no es necesaria la prévia autorizacion para procesar ante los tribunales ordinarios á los funcionarios públicos, cualquiera que sea su delito (1); ni á decir verdad, hacemos á la ley un penoso sacrificio abandonando del todo una opinion que sólo á medias nos era acepta.

Y no solamente es hoy innecesaria la autorizacion prévia, sino que el Gobierno ha prevenido á los gobernadores de provincia que léjos de poner impedimento alguno á la autoridad judicial en el ejercicio de sus funciones, cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios públicos, les presten y hagan prestar por sus subalternos el más eficaz concurso facilitando la accion de la ley (2).

(1) Real órden de 17 de Marzo de 1856. En efecto, la ley de 25 de Setiembre de 1863 moderó el uso de la autorizacion para procesar á los gobernadores de provincia casi en los términos propuestos por el autor. No es la única vez que su doctrina pasó al derecho constituido.

(2) Órden circular de 11 de Junio de 1870.

167.—*La presencia* de las autoridades administrativas es necesaria en todos los grados de la jerarquía, porque la administracion es perpétua vigilancia y accion contínua. Donde el poder central no está presente, allí envia mandatarios que inspeccionen y ejecuten en su nombre, ó informen y comuniquen lo que excediere de sus atribuciones.

Esta ubicuidad de la administracion lleva consigo el deber de la *residencia* impuesto á todas las autoridades del órden administrativo; por cuya razon se fija el término perentorio de un mes contado desde la fecha del nombramiento para entrar en ejercicio de las funciones públicas, y está prohibido ausentarse del lugar de su destino sin la licencia competente (1). Por iguales y todavía más poderosos motivos, no pueden los gobernadores de provincia salir de la capital sin autorizacion prévia del Gobierno, aun cuando se propongan apreciar el estado de la opinion pública, la manera como se hubiese ejecutado alguna disposicion importante, sus consecuencias en bien ó en mal de los pueblos ú otros fines análogos, pues si bien estas autoridades están obligadas á girar visitas dentro del territorio de su mando, deben consultar ántes al Gobierno y obtener su permiso.

No obstante, cuando sobrevenga en cualquier punto de la provincia un acontecimiento grave ó imprevisto, como la perturbacion del órden ó alguna calamidad pública, los gobernadores deberán acudir inmediatamente por sí ó por medio de sus subordinados, segun la necesidad lo exija ó lo aconsejen las circunstancias, á los puntos de su territorio amenazados ó invadidos, sin esperar la autorizacion del Gobierno (2), porque importa que la accion administrativa sea rápida y enérgica en proporcion que el mal es intenso, temible el contagio y los peligros más ciertos y mayores.

168.—Tales son las propiedades esenciales ó los caractéres fundamentales de la organizacion administrativa; y si entre ellos no contamos, como suelen respetables autores, la unidad y la centralizacion, es porque de una y otra hemos dicho ya lo conveniente en su lugar; y si tampoco incluimos la moralidad y la capacidad, atribúyase á que son estas condiciones de los agentes de la administracion y no reglas de la jerarquía administrativa.

(1) Real órden de 29 de Junio de 1835, y real decreto de 23 de Febrero de 1848.
(2) Real órden circular de 4 de Noviembre de 1846.

CAPÍTULO II.

De los empleados públicos.

169.—Sirvan de complemento á la doctrina expuesta en el capítulo anterior los principios que deben regular el ingreso y ascenso en la carrera administrativa. Poco se adelanta con organizar bien los poderes del estado, si las personas llamadas á darles vida y transmitir su accion carecen de las dotes necesarias para ejercer la autoridad de que se hallan revestidas, y muchas veces sucede que por la culpa de los hombres se desacreditan las mejores instituciones.

170.—Antes de entrar en materia fijemos el sentido de algunas palabras que no lo tienen bastante claro y determinado, porque una es la acepcion vulgar, y otra la que adquieren transportadas al lenguaje de la ciencia.

Segun el uso comun *empleado público* y *funcionario público* son sinónimos; pero en la administracion distan mucho de significar lo mismo. Toda persona á quien se encomienda una funcion pública, esto es, el cumplimiento de ciertas obligaciones derivadas de un carácter oficial, es funcionario público. En dicha categoría entran los ministros y los directores, los gobernadores, los alcaldes y regidores, los magistrados, los profesores y los ingenieros, y en general los que sirven en las oficinas en calidad de subalternos ó auxiliares de los que ejercen autoridad.

El empleado se diferencia del funcionario en que es un agente del Gobierno, y como tal un instrumento del poder ejecutivo. Los ministros, los alcaldes, los profesores y magistrados no son empleados públicos como los que prestan sus servicios en la administracion civil y económica, ó en la instruccion y obras pú-

blicas sin pertenecer al cuerpo docente ó al personal facultativo.

171.—Prescindiendo del exámen de las leyes y reglamentos especiales por que se rigen algunas carreras del estado, fijaremos nuestra atencion en las reglas generales para el ingreso y ascenso de los empleados públicos, como asunto perteneciente á la organizacion administrativa.

Asentado el principio que ni la economía ni el buen servicio consienten crear ó sostener empleos innecesarios, y dando por supuesto que la moralidad es la primera condicion del empleado, resta averiguar qué otras circunstancias deben reunir los agentes del Gobierno.

172.—La edad, la aptitud y el celo, si no son las únicas dotes del empleado, por lo ménos son las principales. La edad porque supone razon madura y recto juicio, y además inspira respeto á los administrados. La aptitud ó sea la capacidad para los negocios mediante el estudio de la legislacion aplicable á cada servicio, ó la experiencia adquirida en el desempeño de cargos anteriores. El celo, es decir, la solicitud que constituye el hábito de consultar el bien público y obliga á cumplir los deberes oficiales con toda la exactitud y el esmero que exige una conciencia escrupulosa.

173.—Varios son los medios propuestos por los autores ó ensayados por los Gobiernos, de hacer una eleccion acertada entre la multitud de pretendientes á los diversos empleos de la carrera administrativa. La oposicion ó el concurso en unos casos, y en otros títulos científicos ó literarios ó exámenes prévios para el ingreso, y en cuanto á los ascensos los buenos servicios y principalmente la antigüedad, todo es preferible á lo arbitrario.

Puede suceder que falten las pruebas ó los indicios de la capacidad algunas veces; pero al fin habrá una regla, un principio de justicia, un manifiesto deseo de procurar el bien comun en lugar del desórden y el abuso de convertir los empleos en patrimonio de ciertas personas ó familias privilegiadas, de preferir la ignorancia atrevida é importuna al mérito modesto que vive en la oscuridad y carece de proteccion, ó de conceder favores y fingidas recompensas á personas inhábiles á costa de un pueblo resignado á conllevar las cargas del estado cuando goza de los frutos de una administracion pura, inteligente, solícita, benévola y casi paternal, pero mal sufrido si llega á sospechar que sus sacrificios son estériles, porque los empleos no representan ser-

vicios útiles, sino sueldos inútiles ó salarios que no obligan al trabajo.

174.—Si los empleados públicos tienen deberes rigorosos que cumplir, tambien adquieren derechos dignos del mayor respeto. Una remuneracion proporcionada á sus servicios, los ascensos merecidos y la estabilidad ó la garantía de que no serán removidos sin causa legítima, son las condiciones ordinarias.

La remuneracion deberá ser justa, huyendo los extremos de la liberalidad incompatible con una severa economía, y de la escasez ocasionada á las tentaciones de la pobreza. Los ascensos sirven de estímulo y recompensa á un mismo tiempo; y la estabilidad no sólo es prenda segura de la probidad del empleado, sino tambien de su aptitud especial para el buen desempeño de ciertos servicios.

175.—Pretenden algunos sustituir la débil garantía de la estabilidad con otra de mayor eficacia, á saber, la inamovilidad de todos los funcionarios públicos. Los hay en efecto que pueden y deben ser inamovibles, como aquellos que ingresan por oposicion ó pertenecen á cuerpos facultativos; mas los empleados propiamente dichos que, por cuanto participan del poder ejecutivo, escoge el Gobierno con entera libertad, ejercen un mandato revocable. La inamovilidad de esta clase de empleados no se compadece con la responsabilidad de los ministros, si ha de extenderse, como es justo, á toda su gestion administrativa.

176.—Una ley de empleados que pusiese coto á deplorables abusos y enfrenase la temeraria ambicion de la multitud de pretendientes que engendraron nuestras discordias civiles, fué el arbitrio imaginado por algunos políticos con mejor deseo que fortuna. Algo hizo el Gobierno para regularizar el ingreso y ascenso en la carrera de la administracion civil, que pronto deshizo (1). Miéntras la política oprima la administracion hasta ahogarla, nada de esto prevalecerá, porque un partido derribará la obra de otro partido.

177.—Las únicas reglas tocantes á la organizacion de la carrera administrativa que subsisten, son que los empleados en la administracion general del estado no puedan servir sus cargos en

(1) Real decreto de 18 de Junio de 1852, leyes de presupuestos de 25 de Junio de 1864 y 15 de Julio de 1865, reglamento de 4 de Marzo de 1866, derogado por real decreto de 13 de Julio del mismo año, y decreto de 26 de Octubre de 1868 derogando las leyes citadas.

las provincias de su naturaleza, ni en aquellas en que hubieren adquirido vecindad dos años ántes de su nombramiento, ni en otras cualesquiera en donde posean bienes raíces ó ejerzan alguna industria, granjería ó comercio.

178.—Exceptúanse de esta prohibicion los empleados cuyo sueldo no exceda de 1500 pesetas, los pertenecientes á la administracion central y á la provincia de Madrid, los gobernadores, los obligados á prestar fianza, y los secretarios de las Universidades y de las Juntas de Instruccion pública (1).

CAPÍTULO III.

Del Rey.

179.—El Rey jefe supremo de la administracion.
180.—Sus prerogativas como superior jerárquico del órden administrativo.
181.—Promulgacion de las leyes.
182.—Desde cuándo son obligatorias.
183.—Fórmula de promulgacion.
184.—Potestad reglamentaria.
185.—Potestad general y local.
186.—Reales decretos.
187.—Reglamentos, instrucciones y ordenanzas.
188.—Diferencias entre estos actos reglamentarios y los actos legislativos.
189.—Reglamentos inconstitucionales por razon de la materia.
190.—Cláusula penal de los reglamentos.
191.—Los reglamentos desenvuelven el espíritu de la ley.
192.—Reglamentos inconstitucionales por razon de la forma.
193.—*Quid* si el Gobierno dictase reglamentos inconstitucionales?
194.—Derecho constituido.
195.—Órdenes.
196.—Circulares.
197.—Administracion de justicia.
198.—Division de la justicia.
199.—Potestad real con respecto á la justicia comun.
200.—Potestad del Rey para decidir las competencias entre las autoridades administrativas y judiciales.
201.—Derecho de gracia.
202.—Declaracion de guerra y celebracion de la paz.
203.—Mando de la fuerza armada.
204.—Direccion de las relaciones exteriores.
205.—Acuñacion de la moneda.
206.—Aplicacion de las rentas públicas.
207.—Nombramiento de empleados públicos.
208.—Concesion de honores.
209.—Nombramiento y remocion de los ministros.
210.—El Rey no administra.

(1) Decretos de 21 de Mayo de 1874 y 8 de Febrero de 1875.

179.—No examinamos en este lugar todas las prerogativas de la Corona; solamente consideramos al Monarca como jefe supremo de la administracion, y en este concepto exponemos sus atribuciones constitucionales.

En la potestad real se contiene la plenitud de la autoridad encargada de ejecutar las leyes (1).

«La persona del Rey es sagrada é inviolable, y no está sujeta á responsabilidad: son responsables los ministros» (2); y como consecuencia de este principio, «todo lo que el Rey mandare ó dispusiere en el ejercicio de su autoridad, deberá ser firmado por el ministro á quien corresponda, y ningun funcionario público dará cumplimiento á lo que carezca de este requisito» (3). Tales son las leyes fundamentales relativas á la institucion del poder ejecutivo.

180.—Siendo el primero en el órden jerárquico de la administracion, corresponde al Rey:

181.—I. «Promulgar las leyes» (4).—Este acto no es legislativo como la sancion, sino puramente ejecutivo ó administrativo. La promulgacion es la voz del legislador que proclama un precepto soberano y exige la debida obediencia á los súbditos: es la publicacion solemne de su voluntad que no puede ser cumplida, miéntras no llegue á noticia de todos. Las leyes, pues, aunque sancionadas y perfectas, no son obligatorias ántes de su notificacion al pueblo á quien se imponen. La promulgacion es el primer acto del poder encargado de la ejecucion de las leyes.

182.—Es muy esencial fijar el momento en que empiezan á ser obligatorias las leyes y las disposiciones generales del Gobierno; y con todo eso hay algo de vago é indeciso acerca de la materia en nuestro derecho constituido.

Primero rigió el principio que los reales decretos, órdenes é instrucciones del Gobierno que se publicasen en la *Gaceta* bajo el artículo oficial fuesen obligatorias desde el dia de su publicacion para toda clase de personas en la Península é Islas adyacentes, debiendo las autoridades y los jefes de cualquiera clase, sin distincion de ministerios, apresurarse á darles cumplimiento (5):

(1) Const., art. 69.
(2) Const., art. 67.
(3) Const., art. 87.
(4) Const., art. 34.
(5) Real órden de 22 de Setiembre de 1836.

precepto nada conforme á la justicia, pues mal se puede exigir la responsabilidad por desobediencia á quien, por razon de la distancia, ignora el contenido de la *Gaceta* con ignorancia invencible hasta pasados algunos ó muchos dias.

Luégo se ordenó que las leyes y disposiciones de general observancia empezasen á tener fuerza obligatoria para cada capital de provincia desde que se publicasen oficialmente en ella, y cuatro dias despues para los demás pueblos de la misma provincia (1); y por último el Gobierno, sin considerar que una ley sólo puede ser derogada por otra ley, restableció de su propia autoridad el sistema anterior (2).

Verdaderamente la mayor facilidad y rapidez de las comunicaciones permiten abreviar los plazos y acercarse al establecimiento de una regla general; pero siempre deberá tenerse en cuenta la distancia que separa la Península de las islas Baleares, y sobre todo de las Canarias.

183.—La fórmula hoy en uso para la promulgacion de las leyes, comprende tambien el acto legislativo de la sancion, y suele redactarse en estos términos: *D. N. por la gracia de Dios y la voluntad nacional Rey de España; á todos los que las presentes vieren y entendieren* SABED: *que las Córtes han decretado y Nos sancionado lo siguiente... Por tanto mandamos á todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.* Al pié aparecen el nombre y la rúbrica del Monarca en señal de adhesion á este acto que refrenda el ministro del ramo en calidad de consejero responsable de la Corona.

184.—II. «Hacer reglamentos para el cumplimiento y aplicacion de las leyes, prévios los requisitos que las mismas señalen» (3).

La inmensa variedad de actos administrativos que emanan del Rey, exige que tenga potestad para dictar providencias generales de interés público, reglas particulares á cada servicio y resoluciones de carácter privado. En esto se funda la facultad de

(1) Ley de 28 de Noviembre de 1837.
(2) Real órden de 4 de Mayo de 1838.
(3) Const., art. 75.

expedir *reales decretos, reglamentos, instrucciones, ordenanzas, órdenes y circulares*, otorgada por la Constitucion al poder ejecutivo.

185.—Dividen comunmente esta potestad en *general* y *local*, segun que se refiere á los actos de la administracion central, ó á las disposiciones de las autoridades encargadas del gobierno de las provincias y de los pueblos; pero nosotros hablaremos aquí tan sólo de la primera, dejando el estudio de la segunda para lugar más oportuno.

186.—No hay una jurisprudencia cierta á que debamos atenernos para distinguir los caractéres de cada una de estas disposiciones del poder ejecutivo, y ménos todavía podemos señalar con precision rigorosa qué actos administrativos exigen esta ó la otra forma. No obstante, en los reales decretos se descubren tres circunstancias especiales que los distinguen de las demás disposiciones, á saber; llevan el sello de la autoridad real, van rubricados por el Monarca y contienen resoluciones de grave importancia ó que conviene revestir con cierta solemnidad.

Los actos graves y solemnes relativos á la política ó la administracion, como convocar y prorogar las Córtes, disolver el Congreso ó el Senado, el nombramiento y la separacion de los ministros y otros altos funcionarios, por ejemplo, embajadores, consejeros de Estado, capitanes generales y gobernadores de provincia, así como todas las resoluciones importantes para procurar la ejecucion de las leyes, son materia de un real decreto.

187.—Los *reglamentos, instrucciones* y *ordenanzas* sólo se diferencian entre sí en el nombre, pues participan del mismo carácter: son actos de la *potestad reglamentaria* inherente al poder ejecutivo; no intervienen en casos especiales ó en negocios de interés privado, sino que encierran un pensamiento de utilidad comun, y por eso se dijo que habia *cierta generalidad en su objeto*; no son provocados por demanda ó reclamacion alguna, sino que el Rey, usando de su derecho de iniciativa en cuanto á proveer á las necesidades públicas, los dicta *espontáneamente: miran al porvenir* á semejanza de la ley, aunque no son regla tan constante y permanente; y por último, tienen fuerza obligatoria para los ciudadanos y para las autoridades en todo lo relativo al servicio público que ordenan.

Todas estas disposiciones que podemos comprender en el nom-

bre genérico de *reglamentos de administracion pública*, siguiendo el lenguaje comunmente recibido, tocan tan de cerca á la ley, que seria fácil la confusion; y así conviene señalar claramente los límites entre la autoridad legislativa y la potestad reglamentaria, á fin de conservar inalterable la base del órden constitucional, é intacto el principio de la division y recíproca independencia de los poderes públicos.

188.—Cuándo la potestad reglamentaria invadirá las atribuciones legislativas, no es posible determinarlo con precision, aunque se colige de las siguientes diferencias entre los actos del legislador y las disposiciones reglamentarias.

I. La ley proclama máximas generales del derecho, establece principios: los reglamentos prevén, deducen consecuencias, remueven obstáculos, descienden á pormenores.

II. La ley es perpétua é inmutable: los reglamentos varían segun los tiempos y se modifican al tenor de las circunstancias.

III. La ley manda y el reglamento obedece.

IV. La ley contiene lo *sustancial* y el reglamento lo *accidental* del precepto: la una se propone un *fin*, y el otro excogita los *medios* de llevar el pensamiento del legislador al cabo.

Miéntras la potestad reglamentaria se mantenga dentro de estos límites, los reglamentos serán constitucionales: si excede de ellos, sus actos llevarán el vicio de inconstitucionales.

189.—Este vicio procede:

I. *De la materia*, cuando disponen en cosas ajenas á la competencia de la potestad reglamentaria.

II. *De la forma*, cuando faltan los requisitos exteriores que la ley exige en su formacion.

Son inconstitucionales los reglamentos en cuanto á la materia, si crean poderes públicos, ó autorizan impuestos, ó definen delitos, ó establecen penas, ó perjudican á los derechos políticos de los ciudadanos, ó limitan sus derechos privados de otro modo que el permitido para desenvolver los principios cuyas consecuencias les confian las leyes.

190.—Sin embargo, aunque la potestad de establecer penas corresponde al poder legislativo, y al judicial la de aplicarlas, alguna vez sucede que los reglamentos contengan cláusula penal, y acaso tambien la autoridad administrativa se atribuye el derecho de castigar las infracciones. Estas excepciones se fundan en

una delegacion expresa de la ley, ó en la necesidad de armar al poder ejecutivo con facultades coercitivas dentro de los estrechos límites de la correccion y disciplina.

Publicado el Código penal, que es la regla comun de los delitos y las penas, conservan sin embargo las autoridades administrativas la facultad de imponer gubernativamente las multas y correcciones señaladas en las leyes, ordenanzas y reglamentos anteriores, sujetándose á las disposiciones de aquel respecto al tanto de multa ó correccion literalmente previstas (1); de forma que pueden ocurrir tres casos en punto al ejercicio de la potestad coercitiva de la administracion á saber:

I. Cuando las multas ó correcciones establecidas por los reglamentos administrativos y bandos de buen gobierno estuvieren señaladas en el Código penal y fueren aquellas mayores que éstas.

II. Cuando dadas las mismas circunstancias fueren menores.

III. Y cuando no estuvieren previstas en manera alguna.

En el primer caso no deben aplicarse á los contraventores multas ó correcciones más graves que las señaladas en el Código penal, donde se fija el máximo del castigo. En el segundo el uso de la potestad coercitiva debe ajustarse á los límites puestos de antemano por la administracion misma al ejercicio de su derecho; y en el tercero cabe el prudente arbitrio de la autoridad procurando guardar la conveniente analogía y proporcion en el castigo de aquellas faltas.

Por lo demás, en los reglamentos administrativos y bandos de buen gobierno posteriores á la publicacion del Código penal, deben las autoridades no innovar lo establecido, ciñéndose á la aplicacion de las multas y correcciones señaladas por el legislador, y sólo suplir su silencio, cuando las faltas previstas por la administracion carezcan de la sancion necesaria para exigir la debida obediencia á los administrados.

191.—Pues que el objeto de los reglamentos de administracion pública es suplir el silencio de la ley, claro está que no pueden suspenderla, viciar su sentido, dispensar de su ejecucion y mucho ménos derogarla. Pero ¿podrá un reglamento alterar las disposiciones reglamentarias contenidas en una ley?—Tampoco.

(1) Real órden de 11 de Marzo de 1850.

porque aun cuando por su naturaleza habrian de ser reglas variables y transitorias, el legislador ha querido darles estabilidad y firmeza elevándolas á la categoría de leyes.

192.—Son inconstitucionales los reglamentos por razon de la forma, cuando no han sido consultados con el Consejo de Estado, segun dispone la ley orgánica de este alto cuerpo consultivo, donde dice que *deberá ser oido necesariamente* y en pleno sobre los reglamentos é instrucciones generales para la aplicacion de las leyes y cualquiera alteracion que en ellos haya de hacerse (1).

Así, pues, todos los reglamentos generales deberian contener la fórmula *oido el Consejo de Estado,* sin la cual pudiera ponerse en duda su legitimidad.

La intervencion del Consejo de Estado no coarta la iniciativa del Gobierno, puesto que se limita á ilustrarle con su dictámen sin privarle de su libertad de accion, ni obsta á que prevalezca su pensamiento.

193.—Dudaron los autores si los reglamentos constitucionales debian ser obedecidos por respeto al principio de autoridad sin perjuicio de pedir su reforma, y aun de exigir la responsabilidad á los ministros, ó si por el contrario era lícito resistir en tales casos al Gobierno dentro de los límites de la resistencia pasiva.

194.—En el terreno del derecho constituido se halla resuelta la cuestion, puesto que los tribunales no deben aplicar los reglamentos generales, provinciales y locales, sino en cuanto estén conformes con las leyes (2).

De esta suerte el ciudadano se halla bajo la proteccion de la justicia, porque como la administracion carece de potestad para aplicar penas, debe remitir al desobediente á su juez natural á fin de que le castigue. El juez examinará si el acto desobedecido es ó no constitucional, y no lo siendo, absuelve al acusado y encierra dentro de sus justos límites á la autoridad invasora. Añadimos con cautela que la infraccion constitucional debe ser manifiesta.

Objétase que esto es destruir la independencia de la administracion y otorgar al poder judicial el derecho de examinar y calificar sus actos ó impedir su ejecucion; mas semejante réplica

(1) Ley de 17 de Agosto de 1860, art. 45, § 1.º
(2) Const., art. 92.

no parece fundada, supuesto que el juez no declara la nulidad del reglamento inconstitucional ni lo reforma, y solamente se abstiene de aplicarlo y de castigar al desobediente, visto que segun la palabra expresa de la ley no puede prestar á la administracion el auxilio que de él reclama. Siempre hemos profesado esta opinion, aunque por muchos combatida, estimando las garantías que ofrecen la independencia del poder judicial, y prefiriendo á todas las más tranquilas y ordenadas, como tambien las más seguras y eficaces (1). No olvidemos que la centralizacion extremada adolece de graves inconvenientes y oculta verdaderos peligros.

195.—Las *órdenes* son disposiciones administrativas ménos importantes que los reales decretos y los reglamentos, porque carecen de la solemnidad de aquellos y de la generalidad de éstos: son actos espontáneos del ministro que las expide sin conferir con el Rey ni consultar al Consejo de Estado, y recaen en pormenores de la administracion, ya resuelvan alguna cuestion ó duda por punto general, ya contengan alguna instruccion ó advertencia á las autoridades, ya decidan reclamaciones de carácter privado.

El epíteto de *reales* que las acompaña no es propio de unos documentos extraños á la autoridad del Rey, pues, segun observa un publicista contemporáneo, «cuando éste no firma, existe delegacion: los ministros obran por sí, en interés del Rey, de sus prerogativas constitucionales, en su nombre, si se quiere, pero no de órden suya.» Por tanto no hay necesidad, y aun puede ser contradictorio, que los ministros concluyan siempre sus oficios con la fórmula *de real órden* (2).

196.—Las *circulares* no son sino órdenes ya del ministro, ya de otros jefes de la administracion que se trasmiten á todas las autoridades encargadas de cierto ramo del servicio público á quienes compete su ejecucion y se encarga su cumplimiento.

197.—III. «Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplida justicia» (3). El Rey es fuente de la justicia, y administrarla una antigua prerogativa de la Corona.

El Concilio de Leon de 1020, siguiendo las leyes y costumbres

(1) Siguenla Sirey, Foucart, Dufour, Gougeon y otros.
(2) *Estudios prácticos de administracion*, por D. Francisco Agustin Silvela, pág. 324.
(3) Const., art. 73.

de los Godos, dice: *Omnes judices sint electi à Rege;* y en uno de nuestros códigos más antiguos se lée: «Estas cuatro cosas son naturales al señorío del Rey que non las deve dar á ningund ome, nin las partir de sí, ca pertenescen á él por razon del señorío natural, justicia, moneda, fonsadera é suos yantares.»

D. Alonso el Sabio ordenó que «señorío para facer justicia non lo puede ganar ningund ome por tiempo»; como si quisiera vincular perpétuamente este derecho en la Corona (1).

El principio constitucional de la division de los poderes públicos no consiente que el Rey sea juez; pero instituye y destituye á los jueces conforme á las leyes, y vela sobre la administracion de la justicia. El derecho de gracia ¿qué es sino un resto de la alta jurisdiccion de los reyes en materia criminal? En efecto, quien remite toda ó una parte de la pena, corrige la sentencia, y quien corrige la sentencia ejerce un acto propio de tribunal superior.

198.—Suelen dividir los publicistas la justicia en administrativa y ordinaria: aquélla, ó la potestad de decidir los asuntos contenciosos de la administracion, llámanla con más ó ménos exactitud *retenida*, porque el Rey se reserva su ejercicio como complemento necesario del poder ejecutivo; y ésta, ó la potestad de conocer y juzgar las cuestiones civiles y criminales, la denominan *delegada*, porque el Rey, aunque jefe del órden judicial, no administra directamente la justicia, sino por medio de jueces instituidos segun la ley, inamovibles é independientes de toda autoridad (2).

199.—La potestad del Rey en cuanto á la justicia comun ú ordinaria, se concreta á cuidar de que sea administrada pronta y cumplidamente en todo el reino por medio de una magistratura independiente en el ejercicio de su ministerio, haciendo uso de un mandato irrevocable.

De lo dicho se sigue que ni el Rey, ni autoridad alguna delegada extraordinariamente por él pueden sentarse en un tribunal y administrar justicia, ni exigir un fallo, ni variar los trámites, ni cometer el conocimiento de una causa á un juez incompetente, ni entorpecer la ejecucion de una sentencia, ni atentar

(1) *Concil. Leg.*, cap. 18, *Fuero Viejo de Castilla*, lib. I, tít. I, ley 1 y ley 6, tít. 29, Part. III.

(2) Const., arts. 91 y 95.

contra la santidad de la cosa juzgada, ni en suma menoscabar de cualquier modo la independencia del poder judicial.

200.—Mas el Rey tiene potestad para decidir soberanamente las competencias entre las autoridades administrativa y judicial, porque siendo cada una independiente de la otra, en ninguna hay la superior necesaria para dirimir cualquiera cuestion sobre atribuciones respectivas que se suscitare, pretendiendo ambas ser competentes ó incompetentes respecto de un asunto determinado. Sólo el Rey como jefe supremo de toda justicia, árbitro de todos los poderes y regulador de todas las jurisdicciones, tiene autoridad para restablecer la concordia entre estos dos órdenes paralelos y alguna vez rivales.

201.—IV. «Indultar á los delincuentes con arreglo á las leyes» (1).—Si no todos, casi todos los publicistas convienen en que el derecho de gracia es un atributo de la soberanía. En España se introdujo al mismo tiempo que la monarquía, ó cuando ménos reinando Chindasvinto. Segun el Fuero Juzgo el príncipe tenia derecho de hacer merced ó remitir la pena á los culpados por su voluntad ó por Dios con el consejo de los sacerdotes y de los mayores de la córte. Ejemplos notables hay del ejercicio del derecho de gracia durante la edad media; y no solamente usaron de magnanimidad los reyes de Castilla en casos particulares, pero tambien otorgaron la merced por via de perdon general á peticion de los procuradores del reino en las Córtes de Medina del Campo de 1328, y en las de Briviesca de 1387 se hicieron ordenamientos para templar la justicia con la misericordia (2).

Suelen llamar al derecho de gracia la más bella prerogativa de la Corona; y sin poner en duda que la clemencia sea una virtud propia y digna de un ánimo real, conviene no olvidar el consejo del político Saavedra Fajardo en aquellas palabras: «Ninguna cosa hay más dañosa que un príncipe demasiadamente misericordioso, porque no es ménos cruel el que perdona á todos, que el que á ninguno; ni es ménos dañosa al pueblo la clemencia desordenada que la crueldad, y á veces se peca más con la absolucion que con el delito» (3).

(1) Const., art. 73, § 6.
(2) Ley 6, tit. 1, lib. 6 del Fuero Juzgo; Córtes de Medina del Campo, pet. 63, y Ordenamiento de leyes hecho en Briviesca, trat. 3, ley 4.
(3) Empresas políticas, empr. XXII.

Por eso (puesto que hasta en la clemencia cabe el abuso) el Rey debe ejercer su prerogativa con arreglo á las leyes que la limitan. Hoy debe necesariamente ser oido el Consejo de Estado en pleno para otorgar el Rey indultos generales (1).

202.—V. «Declarar la guerra y hacer y ratificar los tratados de paz, dando despues cuenta documentada á las Córtes» (2).—Estas facultades pertenecen al género de las que constituyen la administracion exterior. Si el Rey vela por la seguridad del estado, debe declarar la guerra ó hacer la paz libremente bajo la responsabilidad de sus ministros. La intervencion del poder legislativo, por más que parezca necesaria en actos de tan grave importancia y consecuencia, no debe ser directa, sino indirecta, ni anterior, sino posterior. El Rey, para emprender una guerra, necesita hombres y recursos que no puede obtener sino de los pueblos por medio de contribuciones de sangre y de dinero. El poder legislativo, negándose á votar los impuestos que el Gobierno pide á fin de atender á los gastos extraordinarios de la guerra, le incapacita para intentar ó proseguir una peligrosa aventura; y sin menoscabar la independencia del poder ejecutivo en cuanto á la *accion, deliberando* le encierra dentro del círculo trazado por la razon y la conveniencia pública.

203.—VI. «Disponer de las fuerzas de mar y tierra» (3).—El Gobierno nunca es coactivo por esencia, sino racional, ni debe por consiguiente hacer alarde de fuerzas para requerir la obediencia de los súbditos, sino obtener su voluntaria sumision empleando con preferencia los medios morales; por cuyas razones tanto más perfecto será un régimen político, cuanto más se apoye en la opinion general, y ménos necesite hacer uso del rigor. Casos hay, sin embargo, en que agotados todos los recursos de la persuasion y el consejo, es preciso reprimir con mano dura y tal vez sangrienta los conatos de desórden, y domar con energía ciertas voluntades rebeldes ó ciertas pasiones enemigas de la sociedad, y entónces el poder ejecutivo tiene el derecho y el deber de apelar á la coaccion para protegerla y salvarla de los peligros que la amenazan.

(1) Leyes de 17 de Agosto de 1860, art. 45, 24 de Mayo de 1870 y 9 de Agosto de 1873, y decreto de 12 de Enero de 1874.

(2) Const., art. 70.

(3) Ibid.

Para esto se ha instituido el ejército permanente que coopera al mantenimiento de la paz de los pueblos y los defiende contra las agresiones extrañas. Y como al Rey toca velar por la conservacion del órden público en lo interior y por la seguridad del estado en lo exterior, á él tambien deben corresponderle el mando y distribucion de la fuerza armada como instrumento necesario para el logro de ambos fines.

El Rey, no obstante, carece de una potestad ilimitada en cuanto al ejercicio de esta atribucion constitucional, porque no puede aumentar el ejército á su placer, pues las Córtes fijan todos los años la fuerza militar permanente de mar y tierra (1), ni tampoco admitir tropas extranjeras en el reino, á no estar autorizado para ello en virtud de una ley especial (2).

204.—VII. «Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias» (3). La diplomacia ó el arte difícil de las negociaciones se funda en adivinar los intentos de un gabinete, precaver los sucesos, aprovechar los accidentes, conducir tal cuestion complicada á un desenlace feliz, granjearse la confianza de los Gobiernos extranjeros, convencerlos y determinarlos á tomar un partido.

Apreciar la situacion política de un estado y tratar con su soberano, son cosas que no pueden concluirse sino en la intimidad y en el silencio de los gabinetes, por lo ménos hasta la ratificacion y el canje segun los usos diplomáticos; y por eso en todos tiempos y en todas las naciones la guerra, la paz, las alianzas y tratados se han confiado á los Gobiernos solamente, porque sólo entre ellos es posible guardar un inviolable secreto. Sólo, pues, el Rey debe poseer la facultad de conducir las relaciones con las potencias extranjeras por medio de su ministro de Estado ó de las personas acreditadas al efecto, sin tener la representacion nacional otra participacion que la de examinar la conducta de los consejeros de la Corona y acusarlos, si hubiere motivo bastante para exigirles la responsabilidad.

205.—VIII. «Cuidar de la acuñacion de la moneda, en la que se pondrá su busto y nombre» (4).—Acuñar moneda es una pre-

(1) Const., art. 106.
(2) Const., art. 74.
(3) Const., art. 73.
(4) Const., art. 73, § 1.º

rogativa del soberano desde los tiempos más remotos de nuestra monarquía, y así quien labra moneda falsa no sólo comete hurto y defrauda el tesoro, pero tambien usurpa los derechos reservados al príncipe segun las leyes fundamentales del reino. La efigie del príncipe y el escudo ó sello de armas impresos en el anverso y reverso garantizan la fé pública y atestiguan la verdad de los contratos. El Rey, pues, debe ejercer exclusivamente la facultad de acuñar moneda; principio reconocido en todas las edades, porque si alguna vez los señores feudales gozaron de tan alta prerogativa, fué en calidad de partícipes que eran de la autoridad soberana, ó por privilegios y mercedes especiales que arrancaron á los reyes en aquellos dias borrascosos en que la nobleza ejercia tan fuerte preponderancia y estaba tan humillado el trono. Los Reyes Católicos revocaron las mercedes otorgadas por sus antecesores, y principalmente por Enrique IV, en punto á labrar moneda, incorporando este derecho en la Corona, y estableciendo penas muy severas contra los monederos falsos.

Hoy la legislacion es más suave, porque no se considera este delito atentado contra la soberanía del príncipe, sino falsedad que cunde á todo el comercio, desterrada la fé pública que representa la moneda legal, de todos los contratos (1).

206.—IX. «Decretar la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la administracion pública.»—El poder legislativo vota las contribuciones; el poder ejecutivo las aplica á cada servicio: el uno considera las necesidades sociales en su conjunto; el otro atiende á sus minuciosos pormenores: aquél, agrupando cuotas individuales, forma las rentas públicas; éste, invirtiendo las rentas públicas, promueve el desarrollo de la riqueza individual.

De muy antiguo viene en Castilla el otorgamiento de pechos y servicios por las Córtes, pues así quedó asentado por la primera vez en las de Valladolid de 1307, sobre lo cual hizo ordenamiento Fernando IV á peticion de los procuradores de estos reinos que solicitaron y obtuvieron su confirmacion en las de Medina del Campo de 1328, en las de Madrid de 1329, 1391 y 1393, y en otras posteriores. Mas si votar las contribuciones es una prerogativa del poder legislativo, ya se considere su ejercicio como

(1) Código penal, art. 294 y sig.

una garantía constitucional, ya se mire en el impuesto una disminucion de los derechos de la propiedad que la ley establece y sólo la ley puede menoscabar, la gestion de la fortuna del estado es un acto administrativo, y administrar incumbe exclusivamente al Monarca segun la Constitucion y los principios fundamentales del régimen representativo.

Si los Cuerpos colegisladores llevan á las regiones del Gobierno abundante caudal de luces y doctrina, su voto es y debe ser puramente deliberativo, puesto que ni los muchos son apropósito para ejecutar, ni debemos suponer la mayoría de los representantes de la nacion muy versada en la práctica de los negocios, ni tan conocedora como el Gobierno de la situacion política, moral y económica de los pueblos, ni por tanto dotada del tino para el mando que no se halla de seguro en los hombres especulativos, sino en los adoctrinados con la experiencia de cada dia y cada hora.

207.—X. «Conferir los empleos civiles y militares con arreglo á las leyes» (1). El Rey posée la plenitud de la potestad ejecutiva, y debe por tanto estar revestido de las facultades necesarias para ejercer su autoridad. El primer medio es crear una jerarquía administrativa, compuesta de autoridades superiores y subalternas encargadas de dar cumplimiento á las órdenes que les fueren comunicadas; y como estos funcionarios, en vez de favorecer la marcha de la administracion la entorpecerian, si no hubiese unidad en el pensamiento, sumision al poder, diligencia para ejecutar y entereza para vencer toda resistencia á la voluntad del Monarca, de ahí nace la necesidad de otorgar al Rey la prerogativa de nombrar ó remover los empleados públicos.

Para escogerlos con acierto debe quien los nombra estudiar los deberes especiales de cada cargo, inquirir las cualidades de las personas útiles y comparar estas noticias: pormenores y cuidados propios de la administracion solamente; y para removerlos del servicio proceder con suma discreccion y prudencia, sin amor ni odio, considerando cuánto vale la experiencia para el buen despacho de los negocios, y la confianza que inspiran el celo y aptitud para arraigar los hábitos de moralidad y las pren-

(1) Const., art. 73.

das de carácter, más ó ménos necesarias en todos los grados de la jerarquía administrativa.

208.—XI. «Conceder en igual forma honores y distinciones» (1).—Los honores y distinciones son recompensas otorgadas al mérito contraido en el servicio del estado; y como no habria justicia en el premio si la distincion ó el honor no guardase la proporcion debida con la magnitud é importancia de los servicios, resulta que sólo el Rey, único capaz de conocer y apreciar los actos administrativos, puede y debe decretar las recompensas.

Hay otra razon poderosa para atribuir exclusivamente al Monarca esta facultad constitucional, á saber, la responsabilidad á que están sujetos todos los actos del poder ejecutivo; responsabilidad que, si bien no alcanza á la persona del Rey, sagrada é inviolable segun la Constitucion, pesa de lleno sobre sus ministros, por lo cual á ellos les toca aconsejar y proponer al jefe del estado el nombramiento y remocion de los funcionarios públicos y la concesion de las recompensas á que se hicieren acreedores, pues no hay responsabilidad ni moral ni efectiva donde no hay hechos imputables, y no son imputables sino los actos propios ó los de nuestros mandatarios.

El poder legislativo, sin embargo, debe señalar los límites dentro de los cuales habrá el Rey de ejercer esta prerogativa que no es absoluta, ni convendria quedase á merced del arbitrio ministerial, sino moderada de tal suerte, que sin destruir la justa libertad de premiar el mérito y los servicios al estado, se ponga coto á las demasías del poder y no degeneren las recompensas en favores palaciegos, recompensas políticas ó gracias vituperables; y eso mismo significa la expresion final *con arreglo á las leyes*.

209.—XII. «Nombrar y separar libremente los ministros» (2). Esta facultad constitucional no sólo se deriva naturalmente de la anterior, sino que se funda en el carácter de poder moderador inherente á la autoridad real. Sabido es que solamente en el Rey reside la potestad de hacer ejecutar las leyes; pero esta potestad no la ejerce por sí mismo, sino que la delega á sus ministros responsables. Cuando graves cuestiones dividen á los poderes pú-

(1) Const., art. 73.
(2) Ibid.

blicos y su concordia aparece turbada, el Rey es árbitro entónces de estas diferencias, y cambia su ministerio para poner en consonancia el poder ejecutivo con el legislativo, ó disuelve la Cámara ó las Cámaras sometiendo la decision de la contienda al juicio de la nacion. Estas prerogativas del Rey dan tal flexibilidad al régimen representativo, que si le suponemos por un instante despojado de ellas, la existencia de la monarquía constitucional será imposible.

Aunque en rigor de principios el Rey es dueño de nombrar, despedir y reemplazar á sus ministros, las prácticas parlamentarias ó el espíritu más que la letra de las leyes constitucionales, coartan su libre albedrío y le hacen consultar la situacion política que atraviesa, es decir, le obligan á tener en cuenta la mayoría de las Córtes, el estado de la opinion pública, la conveniencia de los pueblos y cuantas circunstancias pueden influir en tan grave determinacion y en sus resultados.

En ningun acto se manifiesta más claramente el carácter que el Rey tiene de jefe supremo de la administracion, que en el ejercicio de esta facultad constitucional.

210.—Ora el Rey reine y no gobierne, ora reine y gobierne, es un axioma constitucional que no administra, porque bien se puede gobernar de léjos, pero no cabe administrar sino de cerca; de modo que aunque la potestad de ejecutar las leyes reside en el Monarca, la ejerce siempre por el conducto de sus ministros responsables, autoridades y agentes subalternos.

CAPÍTULO III.

De los ministros.

211.—Son los ministros de la Corona jefes superiores de la administracion que bajo la direccion inmediata del Rey ejercen el poder ejecutivo. Los ministros son, pues, delegados próximos é indispensables de la potestad real, y despues del Monarca ocupan el primer grado en la jerárquía administrativa. Su autoridad se extiende á cuanto alcanzan las atribuciones constitucionales del Rey de quien son consejeros naturales y al mismo tiempo sus medianeros.

212.—No siempre se ha reconocido la necesidad ó la conveniencia de nombrar estos secretarios del Rey ni en España ni en otras naciones. La legislacion visigoda, imitando la organizacion administrativa del Imperio Romano, encargaba el gobierno universal principalmente á dos altos funcionarios, el *conde de los notarios* cuya obligacion era extender las cartas y privilegios reales, y el *conde de los tesoros ó del erario público;* títulos que no eran de honor, ni significaban tampoco meros oficios palatinos, sino además cargos públicos ó dignidades del estado.

Con la ruina de aquella monarquía desaparecieron ó se ocultaron al estruendo de las armas las instituciones y dignidades anteriores á la irrupcion de los Sarracenos, si bien tornaron en breve tiempo, pues consta que D. Alfonso II, llamado el Casto,

restableció en su córte de Oviédo los usos y costumbres de los Godos, así en el órden civil como en el eclesiástico, volviendo las cosas á la antigua usanza de Toledo.

213.—Esta sencillez primitiva del gobierno gótico subsistió en la época de la reconquista por espacio de algunos siglos, pues la facilidad de atender á las necesidades públicas no requeria tampoco una administracion más complicada. Escasos eran los pueblos de realengo en proporcion al gran número que pertenecia á las clases de abadengo, de señorío solariego y de behetría. Pueblos habia contribuyentes (*villas tertias* ó *mandationes*) y pueblos exentos (*villas ingenuas*); y aunque segun la antigua constitucion de los Godos sólo el Rey ejercia el alto señorío de la justicia y el supremo imperio por medio de magistrados civiles, políticos y militares, andando el tiempo la autoridad real se desprendió de muchas de sus anteriores prerogativas, ya concediendo á los señores jurisdiccion, ya otorgando á las comunidades el privilegio de proveer al gobierno económico de cada pueblo y su alfoz por medio de alcaldes jurados y demás oficiales de los concejos de eleccion popular.

214.—Con tales concesiones quedaba la administracion central muy descargada de negocios y podia confiarse á pocas manos. En el siglo XII hízose proclamar Emperador el Rey Don Alonso VII en las Córtes de Leon de 1135. Entónces empezó á conocerse el título de Canciller, á cuya dignidad correspondia la custodia del sello real, desde que empezó á usarse por este tiempo para autorizar con él los privilegios y cartas reales.

215.—Don Juan I alteró en parte la forma antigua de la administracion central, decretando y publicando en las Córtes de Valladolid de 1385 el plan de un consejo de gobierno, de donde tuvo orígen el famoso Consejo de Castilla. No era dicha institucion un consejo privado como ántes solian tener los monarcas, sino una rueda muy importante de la máquina administrativa, motivando el Rey su introduccion, entre otras razones, en la siguiente bien significativa de la participacion directa que le daba en la administracion pública: «et si nos oviésemos *de oir é librar todos los negocios del regno*, non podríamos facer la guerra, nin las cosas que pertenecen á ella, segun que á nuestro servicio é á nuestra honra cumple.» Y en efecto, auxiliaba al Rey no sólo deliberando, sino con sus grandes atribuciones activas,

cuyo ejercicio ya no podia concentrarse en una sola persona ó dignidad, pues ensanchado el territorio, aumentada la poblacion y creciendo la riqueza, necesariamente habian de multiplicarse los negocios hasta el punto de requerir el Rey el concurso de otras fuerzas que le ayudasen á soportar las cargas del gobierno. Tan cierto es este ministerio primitivo del Consejo, que Felipe II en la instruccion que dió á su presidente en 1582 le decia: «El oficio del Consejo Real es tener cuidado de los negocios del reino, y los pleitos accesorios al Consejo, y no su propio oficio.»

216.—Multiplicáronse desde el tiempo de los Reyes Católicos los Consejos sobremanera, pues además del antiguo de Castilla, fueron creados sucesivamente el de Estado, Órdenes, Guerra, Hacienda, Inquisicion, la Cámara, Aragon, Italia, Flandes é Indias.

Los Reyes gozaban de un gran poder y lo ejercian por sí, valiéndose de sus privados como de instrumentos dóciles á su voluntad, y siendo el ministro en aquel tiempo un secretario sin facultades propias y sin atribuciones designadas por ley alguna. Los Consejos ejercian gran parte de las funciones gubernativas y á veces disputaban sus derechos con el Monarca; y aunque la muchedumbre de estos cuerpos, sus facultades no bien definidas, los trámites dilatorios y las fórmulas de la justicia se avenian mal con la marcha expedita de la administracion, resultaba el beneficio de templar la potestad de los Reyes y poner coto á la voluntad personal de sus privados. Así fué que el Conde-Duque de Olivares, por evitar estos escollos, imaginó crear juntas particulares compuestas de gente devota á su fortuna, que sacando las cosas de quicio, favorecian los cálculos y miras de su ambicion.

217.—Felipe V introdujo en España con otras novedades el sistema administrativo de Francia, creando en el año 1700 dos secretarías ó ministerios, al uno de los cuales atribuyó el despacho de todos los negocios concernientes á Guerra y Hacienda y al otro cometió los restantes. Esta innovacion encerraba no sólo un pensamiento administrativo, sino tambien la oculta mira de enflaquecer la autoridad del Consejo de Castilla y debilitar su influjo, despojándole poco á poco de sus facultades gubernativas tan impropias de toda corporacion, y libertar al Gobierno de aquella especie de tutela, constituyendo la unidad del poder, ro-

deándole de fuerza y de prestigio y subordinando su movimiento al impulso del Monarca.

218.—En 1714 hízose un nuevo arreglo y distribucion de todos los negocios del estado entre cuatro Secretarías del despacho y una Intendencia universal, perteneciendo á una los negocios exteriores ó de Estado, á otra los de Justicia y asuntos eclesiásticos, á otra los de Guerra, á otra los de Indias y Marina, y á la intendencia librar los de Hacienda.

En 1715 redujéronse á tres los ministerios, de Estado, de Guerra y Marina, de Gracia, Justicia y Hacienda.

En 1754, bajo el reinado de Fernando VI, agregáronse á la Secretaría de Estado la Superintendencia general de correos y otros asuntos inconexos con su objeto especial y primitivo, y se atribuyeron á las otras Secretarías nuevas facultades.

Cárlos III, en 1777, estableció dos Secretarías para el despacho de los negocios de Indias, una de Gracia y Justicia y otra de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegacion; pero Cárlos IV en 1790 reunió los negocios de Indias á los ministerios análogos.

Las Córtes de Cádiz crearon un nuevo ministerio llamado de la Gobernacion de la Península, al cual agregaron el negociado de Correos y Postas que más adelante fué devuelto al de Estado. Tambien instituyeron el ministerio de la Gobernacion de Ultramar, y con tan poca fortuna, que el primero fué suprimido en la reaccion política de 1814, y el segundo reemplazado por el antiguo ministerio universal de Indias, para que al fin desapareciese del todo, repartiendo el Gobierno sus negocios entre los sobrevivientes (1).

Restablecida la Constitucion de 1812 en 1820 reapareció el ministerio de la Gobernacion y hundióse nuevamente con el régimen constitucional de la segunda época.

En 1833 resucitó con el nombre de ministerio del *Fomento*, que despues mudó en el de lo *Interior*, y al fin fué denominado de la *Gobernacion del Reino*. En 1847 se creó un nuevo ministerio llamado de *Comercio, Instruccion* y *Obras públicas*, que tomó el nombre de *Fomento*, aplicado el título antiguo á cosas nuevas; y por último, en 1863 se añadió el de *Ultramar* (2).

(1) Constitucion de 1812, art. 222, y reales decretos de 20 de Julio y 3 de Agosto de 1814 y 18 de Setiembre de 1815.

(2) Reales decretos de 5 de Febrero de 1817, 20 de Octubre de 1851 y 20 de Mayo de 1860.

219.—En los gobiernos representativos es de necesidad la institucion de esta especie de cuerpo intermedio al cual apellidan *Ministerio*, para salvar el dogma constitucional de la inviolabilidad del Rey y hacerlo compatible con la responsabilidad del poder ejecutivo: por manera que los ministros aparecen ya como consejeros, ya como secretarios, y ya como delegados del Monarca.

220.—En cuanto consejeros de la Corona ilustran la conciencia del Rey siempre que ocurre hacer uso de sus altas prerogativas: en calidad de secretarios despachan con el Rey y refrendan sus decretos; y con el carácter de delegados administran por sí propios cuando expiden órdenes ó circulares, comunican instrucciones, hacen advertencias á las autoridades y agentes que de ellos dependen, ó resuelven asuntos de interés general.

En el ejercicio de estas funciones no deben invocar el nombre del soberano, pues ya se supone delegada en los ministros virtual y constantemente la potestad real para todo aquello en que el Monarca no interviene, puesto que no administra. Así pues, todo el peso de la administracion descansa en los hombros de los ministros.

Son tambien los medianeros necesarios entre el Rey y el poder legislativo, porque presentan en su nombre y defienden los proyectos, y aceptan ó combaten las proposiciones de ley que se discuten en las Córtes: medianeros entre el Rey y la nacion, porque se encargan de ejecutar las mismas disposiciones que someten á la aprobacion de la Corona, y medianeros en fin entre el Rey y las autoridades y los agentes administrativos, pues instituyen y destituyen á los funcionarios públicos y les transmiten sus mandatos.

221.—Siendo los cuidados de la administracion infinitos y de tan vária especie, para mejor cumplir los deberes que á los agentes administrativos competen, se ha tomado el partido de clasificar las facultades inherentes al ejercicio del poder ejecutivo segun su analogía, y dividir la administracion central en cierto número de círculos, regido cada uno por un jefe superior ó ministro del ramo, con sujecion sin embargo á la voluntad colectiva del Ministerio en aquellos asuntos que por su gravedad deben considerarse cuestiones, no de administracion pura, sino de gobierno.

Esta distribucion de los negocios entre diferentes ministerios, para corresponder á su objeto que es dirigir y vigilar todos los ramos del servicio y regularizarlo, debe fundarse en la clasificacion natural de las necesidades públicas, en cuyo conjunto parece descuellan tres, acaso las primitivas, á saber: la paz, la gestion de la fortuna general y el fomento de los intereses del estado.

222.—La paz interior ó la conservacion del órden, primera necesidad de los pueblos, requiere el empleo de medios ya preventivos, ya represivos segun los casos. Precave con su vigilancia para impedir los atentados contra la seguridad y tranquilidad del estado y contra las personas y la propiedad de los ciudadanos: reprime usando de la fuerza para reducir á la debida obediencia á los rebeldes. La gestion de la fortuna pública y el desarrollo de los elementos de la prosperidad general, exigen tambien una série de actos administrativos que se refieren á la imposicion, repartimiento y cobranza de las rentas públicas y al fomento de la instruccion y riqueza nacional.

223.—Resulta, pues, del precedente análisis, que en todo estado de poblacion regular y de territorio algo extenso, debe haber un ministerio de Relaciones exteriores, otro de Justicia, otro de Gobierno, otro de Rentas públicas, otro de Fomento, otro de Guerra y otro en fin de Marina. Pueden ser más, sin embargo, ó ménos los necesarios; más cuando la multitud de los negocios ó ciertas atenciones especiales reclaman, por ejemplo, un ministerio de Agricultura, de Comercio ó de Policía; y ménos, si la sencillez de un ramo de la administracion permitiese agregarlo á otro análogo, v. gr., si se refundiesen en uno solo los ministerios de Guerra y Marina, ó los de Fomento y Gobernacion. Como quiera, siempre será verdad que cuanto más prosperen las naciones, tantos más centros especiales de actividad administrativa ó ministerios necesitarán, porque la civilizacion multiplica las relaciones sociales cada dia, y con ellas los deberes del Gobierno y los gastos públicos; daño verdadero, si bien compensado con el progreso sucesivo de la riqueza contribuyente.

224.—Cualquiera que sea la clasificacion admitida, es llano que cada ministro será parte del ente colectivo llamado Ministerio, y jefe superior de todos los ramos asignados á su respecti-

vo departamento, correspondiéndoles en este concepto la autoridad y atribuciones propias de aquel cargo (1).

Como individuos de la comunidad llamada *Consejo de ministros*, deliberan juntos y resuelven colectivamente las cuestiones de mayor gravedad; y como jefes superiores de tal ó cual servicio administrativo, obran con entera independencia y deciden los negocios ménos graves de su propio ministerio; pues para evitar dilaciones y competencias perjudiciales al servicio público fueron declaradas todas las Secretarías del despacho libres y recíprocamente independientes en el ejercicio de sus particulares atribuciones (2). De aquí procede la sencilla division de sus facultades en *comunes* y *especiales*.

225.—Son comunes las que se derivan de la cualidad de ministro, sin tener en cuenta el ministerio que cada uno desempeña, y especiales las inherentes á la autoridad privativa de jefe superior de todos los servicios públicos cuyo conjunto forma un departamento ministerial.

En todos los ministros se descubren dos caractéres, el uno principal ó predominante, y secundario ó excepcional el otro: el primero es de agente de la administracion, y el segundo de juez administrativo. De esta jurisdiccion puramente excepcional hablaremos en otra parte.

Cuando el ministro procede como agente administrativo, los actos ministeriales se distinguen en *instrucciones, disposiciones* ó *mandatos, decisiones* y *actos de gestion.*

226.—El objeto de las *instrucciones* es dirigir la ejecucion de las leyes y reglamentos y obtener la obediencia de todos los subordinados; y ora aparezcan en forma de resoluciones generales, ora en la de decisiones particulares dictadas por via de regla general, hablán siempre con las autoridades administrativas á quienes ilustran, y declaran el sentido de las disposiciones cuya fiel observancia procuran, expresan una determinacion superior, y señalan al subalterno la línea de conducta que debe seguir, sin añadir nada á las leyes y reglamentos establecidos.

227.—Las *disposiciones* ó *mandatos* ministeriales son providencias de órden y utilidad pública, de conveniencia momentánea y aplicacion fugitiva, ó decisiones en asuntos privados.

(1) Real decreto de 1.° de Junio de 1850.
(2) Real decreto de 13 de Diciembre de 1814.

Las primeras son á los reglamentos de administracion pública lo que éstos á las leyes, es decir, suplen el silencio de aquéllas, disipan la oscuridad de sus palabras, colman sus vacíos, tienen la fuerza y el valor de la ley ó del decreto que comentan, y las autoridades encargadas de su cumplimiento deben observarlas como un precepto.

«Autores presuntos de las disposiciones que dictan en nombre del Rey ó de que toman la iniciativa en los Cuerpos colegisladores, los ministros se suponen poseidos del espíritu de aquellas disposiciones y preparados á llenar con medidas supletorias el vacío que presenten, ó á salvar con aclaraciones motivadas los inconvenientes de las interpretaciones arbitrarias. De esta presuncion natural y legítima se deriva desde luego la consecuencia que corresponde á los ministros la resolucion de las dudas que pueden ocurrir en la ejecucion de las leyes» (1).

228.—Las *decisiones ministeriales* son tambien actos administrativos obligatorios para todos los ciudadanos y para todas las autoridades políticas y judiciales. Su objeto es conceder ó negar algo que se le pida por via de gracia ó de justicia, de suerte que el ministro, consultando el bien público, dicta una providencia en una cuestion promovida á instancia de un particular. Estos actos emanan del ministro requerido ó provocado, y es preciso quepan dentro de los límites de su poder discreccional para no degenerar en actos de jurisdiccion. La autorizacion para tomar agua ó establecer una fábrica á orillas de un rio, la solicitud de privilegios de invencion ó perfeccion, los empleos, ascensos, honores, pensiones y otras gracias cualesquiera ó pretensiones de justicia provocan estas decisiones ministeriales.

No hay forma ninguna establecida para intentar, proseguir y resolver estos asuntos. El ministro comunmente recibe el memorial, y si alguna vez decide en el acto, las más ordena instruir expediente, oye el dictámen de la autoridad ó cuerpo señalado por la ley ó por las reglas y prácticas de la administracion, y decide con pleno conocimiento de causa.

229.—Llámanse *actos de gestion* los relativos á la conservacion y fomento del patrimonio ó fortuna del estado, y son verdaderos contratos civiles, tales como compras, ventas, arrien-

(1) *Ideas de administracion*, por el Sr. Búrgos.

dos y permutas, cuyo objeto es asegurar el servicio público en todos sus ramos. Sólo en los ministros reside la personalidad ó la representacion necesaria para contraer tales obligaciones en nombre del estado, cada uno en su respectivo ministerio. Las cuestiones á que dieren márgen la validez ó interpretacion de estos actos, constituyen verdaderos litigios entre la administracion y los interesados cuyo exámen aplazamos para lugar más oportuno.

Los actos de gestion no necesitan en rigor ser autorizados por notario, pues ya interviene la fé pública en estos contratos, representada en el carácter tambien público de los ministros. Sin embargo, suele autorizarlos para mayor firmeza y solemnidad.

230.—Tales son las atribuciones comunes de los ministros; sus facultades especiales se derivan de las leyes y reglamentos administrativos que distribuyen el servicio público entre varios ramos ó ministerios; de suerte que en este punto la legislacion es positiva, y la jurisprudencia se funda en la recta interpretacion de los principios consignados en dichas leyes y reglamentos y en bien observadas analogías.

231.—En España son ocho los ministerios ó Secretarías de estado y del despacho entre las cuales están hoy distribuidos todos los negocios del reino, á saber: *Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Hacienda, Marina, Gobernacion, Fomento* y *Ultramar*, cuyas respectivas atribuciones son las siguientes:

232.—I. El de *Estado* tiene á su cargo:

1.° La correspondencia con las córtes extranjeras.

2.° El nombramiento de ministros residentes.

3.° Los tratados internacionales.

4.° Las representaciones, quejas y solicitudes de los que no son súbditos del Rey, ó de ministros de príncipes extranjeros en materias pertenecientes á estado ó regalías.

5.° Los decretos para gastos que se hayan de hacer por razon de estado, ó paga de dependientes ó ministros que residan de órden del Rey fuera del reino, y la expedicion de sus despachos, cédulas ó patentes.

6.° La correspondencia con las personas de la Real Familia.

7.° Las concesiones de grandezas de España, sus honores y habilitacion ó declaracion de sus clases.

8.° Todo lo perteneciente á la insigne órden del Toison, sus

estatutos y oficiales, como asimismo á las cruces de las distinguidas órdenes española de Cárlos III y americana de Isabel la Católica, sus asambleas y secretaría, é igualmente la autorizacion para usar condecoraciones extranjeras.

9.° El Tribunal de la Rota.

10.° La Agencia general de preces á Roma.

11.° La Secretaría de la interpretacion de lenguas.

12.° El refrendo de todos los documentos y pasaportes para el extranjero.

13.° Y por último, todas las resoluciones á las consultas ó representaciones que en cualquiera de estas materias se hicieren al Rey, tanto por los tribunales de oficio, como por otras juntas y ministros particulares, y la redaccion de los decretos y órdenes que el Rey mandare expedir en los negocios de esta naturaleza (1).

233.—II. Al de *Gracia y Justicia* corresponden:

1.° Los reales nombramientos para las plazas de jueces y magistrados, excepto las de los Supremos Consejos de Guerra y de Marina y del Tribunal de Cuentas, sus ascensos, traslacion, suspension y destitucion, el ministerio fiscal y el notariado.

2.° Todo lo tocante al gobierno de los tribunales y las órdenes ó resoluciones tocantes á promover ó activar la recta administracion de justicia.

3.° Las gracias de indulto, inclusas las que se otorgan por delitos de contrabando y defraudacion de los intereses de la Hacienda pública.

4.° El registro civil y el de la propiedad.

5.° Todos los negocios del Real Patronato con las contestaciones de jurisdiccion eclesiástica en lo que no tenga conexion con los derechos y rentas reales.

6.° Lo concerniente á puntos de religion, de reforma y de disciplina eclesiástica y la conservacion de las regalías de la Corona.

7.° Las presentaciones para arzobispados, obispados, prebendas y beneficios eclesiásticos.

8.° Los Seminarios conciliares.

9.° Los establecimientos de casas de comunidades religiosas.

10.° Las mercedes de títulos de Castilla.

11.° La provision de las encomiendas militares.

(1) Ley 7, tít. VI, lib. III, Nov. Recop. y órdenes posteriores.

12.° El Vicariato general castrense, las juntas investigadoras de memorias y obras pías, la obra pía de Jerusalen, el nombramiento de eclesiásticos para los establecimientos públicos de beneficencia ú otros costeados en todo ó en parte por el estado, y la intervencion que al Gobierno compete en las funciones eclesiásticas ejercidas en establecimientos sostenidos exclusivamente por las provincias, pueblos ó particulares.

13.° Y por último, la Notaría mayor de los reinos, en cuya calidad el ministro de Gracia y Justicia interviene en los matrimonios, nacimientos y defunciones de las personas reales, en todos los actos de cesiones, renuncias, obligaciones y poderes de las mismas, legaliza todos los testimonios de documentos públicos que reclaman los tribunales extranjeros ó se remiten á los mismos, y presenta á la sancion real todos los proyectos de ley aprobados por las Córtes, sea cualquiera el ministerio á que correspondan (1).

234.—III. Al de la *Guerra* corresponden:

1.° Los asuntos militares y la correspondencia oficial con los capitanes generales de ejército y provincia, directores generales de las distintas armas y el cuerpo de inválidos.

2.° Todo lo relativo á la conservacion, aumento ó disminucion de tropas de la Casa Real y del ejército y lo concerniente á su servicio, régimen, movimientos y subsistencia en guarnicion, cuarteles ó campaña.

3.° Los estados mayores de plazas, vestuarios, víveres y utensilios, cuarteles, forraje, alzamientos, itinerarios y demás partes correspondientes á la fuerza, armamento, entretenimiento y buena asistencia del ejército.

4.° Todo lo relativo á la Hacienda militar, nombramiento de intendentes militares, comisarios ordenadores y de guerra y demás individuos de este cuerpo.

5.° La artillería en todas sus partes, el cuerpo de ingenieros y sus escuelas especiales.

6.° La concesion de empleos, grados y honores por servicios de guerra, excepto aquellos cuya ejecucion corresponda á otro ministerio, en cuyo caso debe oficiar al que hubiere de expedir los decretos.

(1) Ley 8, tit. VI, lib. III, Nov. Recop. y reales decretos de 10 de Junio, 20 de Octubre y 16 de Diciembre de 1851, y decreto de 5 de Julio de 1870.

7.° La provision de las vacantes que ocurran en el Consejo Supremo de la Guerra y en el cuerpo jurídico militar.

8.° El cuerpo de Sanidad militar.

9.° El servicio presidial de las plazas menores de África.

10.° Y las mercedes de hábitos de las Órdenes militares, pero dirigiéndose al ministerio de Gracia y Justicia para que comunique los nombramientos al Tribunal de las Órdenes (1).

235.—IV. Toca al ministerio de *Hacienda:*

1.° La imposicion, repartimiento, cobranza y distribucion de las contribuciones ordinarias y extraordinarias en ambos hemisferios.

2.° Los negocios de las casas de moneda.

3.° Las fábricas de tabacos.

4.° Los resguardos de mar y tierra.

5.° La vigilancia sobre todas las oficinas de cuenta y razon y administracion de Hacienda pública.

6.° La administracion de los bienes mostrencos y nacionales, ó sea de rentas y arbitrios de amortizacion, como asimismo de los maestrazgos y encomiendas de las Órdenes militares inclusa la de San Juan de Jerusalen.

7.° Las loterías y todos los demás derechos y efectos de la Hacienda pública.

8.° Los nombramientos de directores, asesores y todos los demás jefes y subalternos dependientes de este ministerio.

9.° Las ordenaciones de pagos de la presidencia del Consejo de ministros y de los ministerios de Gracia y Justicia, Gobernacion y Fomento (2).

236. Son atribuciones del ministerio de *Marina:*

1.° Todo lo concerniente á los arsenales y astilleros de la real armada, construccion de bajeles, armamentos y expediciones, provisiones de víveres, pertrechos y municiones de guerra, pesca, naufragios, presas y todo lo demás comprendido en la jurisdiccion de marina, segun se previene en las ordenanzas generales del ramo.

2.° Las disposiciones relativas al armamento, distribucion,

(1) Ley 14, tít. VI, lib. III, Nov. Recop. y real órden de 21 de Octubre de 1847.

(2) Leyes 10 y 12, tít. VI, lib. III, y ley 6, tít. IX, lib. VI, Nov. Recop.; real decreto de 4 de Julio é instruccion de 18 de Diciembre de 1825, reales órdenes de 29 de Octubre de 1814 y 25 de Noviembre de 1839, y decreto de 6 de Setiembre de 1870.

mando y empleo de las fuerzas navales y el servicio de los guarda-costas.

3.° La Junta del Almirantazgo, el Supremo Consejo de la Armada, el nombramiento de generales de departamento, comandantes de tercios navales, de arsenales y capitanes de puerto, de auditores asesores y fiscales, intendentes y contadores de marina.

4.° El colegio naval militar, la escuela de condestables, el Observatorio astronómico de San Fernando y el Depósito hidrográfico.

5.° Y el cuerpo de capellanes de la armada (1).

237.—VI. Al de *Gobernacion del Reino* pertenecen:

1.° Las relaciones con el Consejo de Estado, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos.

2.° Las competencias.

3.° Los propios y comunes de los pueblos.

4.° Los pósitos.

5.° La policía administrativa en todos sus ramos, y por consiguiente la seguridad pública y personal, la Guardia Civil y la municipal, los espectáculos y reuniones públicas y la policía urbana.

6.° Las quintas, alojamientos, bagajes, cargas y servicios públicos.

7.° Los secuestros, indemnizaciones, conservacion, reparacion y obras de los Cuerpos Colegisladores, y la division territorial.

8.° La beneficencia pública, y por consiguiente, los hospitales, hospicios, casas de refugio y de socorro, casas de maternidad, establecimientos de dementes y sus análogos, montes píos, limosnas y socorros públicos, cajas de ahorros y las calamidades públicas.

9.° Los establecimientos de correccion como cárceles, presidios y demás penitenciales.

10.° La sanidad, policía sanitaria y baños minerales.

11.° Todo lo perteneciente á la construccion de las nuevas líneas telegráficas de cualquiera especie cuyo establecimiento se determine.

(1) Ley 9, tít. IV, lib. III, Nov. Recop., ordenanzas del cuerpo, real órden de 25 de Setiembre de 1845, reales decretos de 2 de Diciembre de 1846, 5 de Febrero de 1847 y 7 de Mayo de 1851 y otras disposiciones.

12.° Los correos y la declaracion de los derechos reconocidos ó que se reconozcan á favor de este ramo en las leyes y disposiciones generales de ferro-carriles y en las especiales de cada nueva concesion.

13.° Organizar los trenes-correos, fijar las horas de salida, su marcha y detenciones segun las necesidades del servicio, y si ocurriesen dificultades facultativas, removerlas poniéndose de acuerdo con el ministerio de Fomento.

14.° Y por último, la contabilidad de todos los ramos dependientes de Gobernacion (1).

Este ministerio se reserva para el despacho personal:

1.° Todo lo que haya de someterse á la resolucion de la Corona.

2.° Todo lo relativo á nombramiento de senadores y á elecciones de diputados á Córtes, de Diputaciones provinciales, Ayuntamientos y al personal de estas corporaciones.

3.° Todo lo tocante á la política, al órden público, á la seguridad pública y personal, estados excepcionales y fuerza armada dependiente de su autoridad.

4.° Lo concerniente á la libertad de imprenta.

5.° El personal del ministerio.

6.° Y los demás asuntos que por circunstancias especiales juzgare oportuno reservarse (2).

238.—VII. Al de *Fomento* incumben:

1.° Todos los negocios y establecimientos relativos al comercio, como sus tribunales y juntas: los asuntos relativos al aumento ó reduccion de los derechos de importacion y exportacion y al recargo ó supresion de arbitrios, cuyas decisiones en último resultado corresponden al ministerio de Hacienda: la mejora y fomento del cabotaje: el arreglo de pesos y medidas: los expedientes gubernativos sobre el cumplimiento del Código de comercio y ley de enjuiciamiento: las casa-lonjas ó bolsas de comercio, los bancos y sociedades de crédito y las consultas del ministerio de Estado sobre los tratados de comercio é incidencias del ramo con las demás naciones.

2.° La instruccion pública, y por tanto el Consejo, las Universidades, Institutos de segunda enseñanza y colegios de humani-

(1) Reales decretos de 20 de Octubre de 1847, 15 de Abril de 1857 y 6 de Febrero de 1863.
(2) Real decreto de 25 de Agosto de 1849, art. 5.

dades: la instruccion primaria: los colegios de sordo-mudos y de ciegos: las escuelas de veterinaria: las Academias y demás sociedades científicas y literarias, escuelas de bellas artes y las especiales de ingenieros de caminos, canales y puertos, de minas, de comercio é institutos industriales: las bibliotecas, archivos, museos, los Conservatorios de artes y de música y declamacion, la propiedad literaria, premios á sábios, literatos y artistas y la Comision de monumentos históricos y artísticos.

3.° Las carreteras y ferro-carriles, salvo lo reservado al ministerio de la Gobernacion en punto á trenes-correos: los caminos provinciales y vecinales, canales de navegacion y de riego, acequias, obras públicas y privadas de los rios navegables y flotables y policía de los caminos: el desagüe de las lagunas y formacion ó desecacion de pantanos: las obras de mar, faros y todas las accesorias de los puertos, su limpia y conservacion, fosos, hoyas y valizas: la Junta consultiva de estos ramos: el cuerpo de ingenieros civiles y su escuela especial: los portazgos, pontazgos, barcajes, aranceles y tarifas de peaje y transporte de toda via pública, administracion de sus productos, y las concesiones y contratas de estos servicios, así como la construccion de monumentos y edificios costeados por el Estado.

4.° La proteccion y fomento de los diversos ramos de la agricultura: los proyectos de ley para su mejora y desarrollo: la enseñanza y perfeccion de los procedimientos agrícolas: la introduccion de nuevos y útiles cultivos: las escuelas especiales de agronomía: la destruccion de las plagas del campo, premios y recompensas á los cultivadores, uso y aprovechamiento de los productos rurales, ganadería lanar, cria caballar y acotamientos: los montes, baldíos y sus disfrutes y la policía rural.

5.° La industria en general, su proteccion y fomento: la concesion de privilegios de invencion y perfeccion, establecimientos industriales, la direccion del ramo especial de minería y la estadística (1).

239.—VIII. Es privativo del ministerio de *Ultramar:*

1.° Modificar la organizacion ó régimen administrativo de las provincias ultramarinas.

2.° Fijar ó variar el presupuesto anual de ingresos y gastos.

(1) Reales decretos de 5 de Febrero, 16 de Junio, 11 de Agosto, 20 de Octubre y 9 de Diciembre de 1847 y 18 de Octubre de 1850, y decretos de 26 de Abril y 5 de Julio de 1870.

3.° Disponer de los productos sobrantes de Ultramar, á propuesta del ministro de Hacienda, pero comunicándose las libranzas por el ramo.

4.° Adoptar cualquiera disposicion relativa al establecimiento ó supresion de impuestos.

5.° Proponer personas para el desempeño de los cargos de Gobernadores y Capitanes generales, Intendentes, Regentes de las Audiencias y Presidentes de los Tribunales de Cuentas.

6.° Conceder grandezas de España ó títulos de Castilla á empleados ó personas residentes en Ultramar.

7.° Adoptar cualquiera providencia que afecte al régimen exterior de la Iglesia ó al Real Patronato.

8.° Decidir cualquier asunto de gravedad á juicio del ministro.

9.° Instruir los expedientes preparatorios de resoluciones que den lugar á gastos ó anticipacion de fondos por el Tesoro público de la Península, cuyas resoluciones competen al ministerio de Hacienda.

10.° Transmitir las comunicaciones de los ministros de Estado, Guerra y Marina á las autoridades de aquellas provincias, y las de éstas á los ministros respectivos (1).

240.—La distribucion de los negocios públicos entre los distintos ministerios incumbe al poder ejecutivo, pues es un medio de ordenar la administracion y procurar la fácil ejecucion de las leyes; y por eso cabe dentro de la autoridad real variar la línea divisoria de cada secretaría, y atribuir á una facultades pertenecientes á otra. Tambien puede el Rey crear nuevos ministerios, si las necesidades de la administracion los reclaman, y con tal que sus gastos no traspasen el límite constitucional de los presupuestos.

241.—El ministerio, aunque dividido para el despacho de los negocios, debe mantener la unidad de pensamiento y accion en su seno, formar un cuerpo homogéneo y compacto, y organizarse de una manera adecuada á este fin, y debe por último reconocer un jefe que sea la personificacion viva del Gobierno.

242.—De ahí la necesidad del *Consejo de Ministros* cuyas frecuentes reuniones sirven para extender y conservar la uniformidad en las ideas y en los actos del ministerio, al mismo tiem-

(1) Real decreto de 25 de Mayo de 1863.

po que delibera acerca de los asuntos árduos de cada secretaría y resuelve colectivamente los más graves, sean cuestiones de gobierno ó negocios de pura administracion.

Ya Felipe V habia acudido al remedio de esta necesidad creando el Consejo de Gabinete, sábia reforma que no prosperó, pues guiado del mismo intento vemos que Cárlos III establece la Junta Suprema de Estado que tampoco alcanzó larga vida. En tiempos más cercanos se organizó definitivamente el Consejo de Ministros como una condicion del acierto, y se mantiene como una consecuencia del sistema representativo (1).

243.—De ahí tambien la necesidad de un presidente del Consejo de Ministros que encabeza el Ministerio, le imprime direccion y con frecuencia le da su nombre. Bajo un régimen absoluto es el Rey jefe del ministerio, porque los ministros son meros secretarios suyos y ciegos servidores. En los regímenes representativos tiene el Ministerio una vida propia que el Monarca puede darle ó quitarle; pero miéntras existe es libre, porque es responsable.

La presidencia del Consejo de Ministros estaba ántes unida á la Secretaría de Estado, cuyo ministro llevaba el título y reunia el carácter de primer secretario de Estado y del Despacho universal (2); pero hoy es una dignidad personal, y no inherente á ningun Ministerio en particular. Aquel de los ministros á quien se considera la representacion genuina de cierto sistema político ó pensamiento de gobierno, es el jefe natural del gabinete, cualquiera que sea el ministerio puesto á su cuidado, ó aunque no desempeñe ninguno ó sea ministro *sin cartera*. El Rey le nombra presidente del Consejo, y á falta de él preside el Ministerio el ministro á quien le corresponde segun el órden de su precedencia.

244.—La institucion de los ministros sin ministerio, si bien á primera vista parece anómala, se justifica observando que su objeto es dar entrada en el gabinete á tal personaje que la opinion reputa la encarnacion viva de la política dominante en las altas regiones del estado, á fin de consagrarse con más libertad y ahinco á la realizacion de sus ideas y ejercer con más fuer-

(1) Reales decretos de 30 de Noviembre de 1714, 8 de Julio de 1787 y 19 de Noviembre de 1823.

(2) Real decreto de 31 de Diciembre de 1824.

za un influjo decisivo ó preponderante. Exento del despacho ordinario de los negocios, queda desembarazada su iniciativa y expedita su accion para dar color é imprimir la direccion conveniente al Gobierno, así en cuanto á la política como respecto á la administracion. Por eso acompaña siempre á la dignidad de ministro sin cartera la presidencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, hay ciertos asuntos cuyo despacho no corresponde á este ó el otro ministerio, sino tan sólo á la presidencia del Consejo, como todas aquellas resoluciones que tienen el carácter de inter-ministeriales, por ejemplo, la traslacion de un negociado dependiente de un ministerio á otro, el deslinde de su respectiva competencia y otros que las leyes determinan (1).

245.—Supuesto que cada ministro es superior jerárquico de todas las autoridades encargadas de los servicios administrativos inherentes á su ministerio, claramente se manifiesta que es una de sus principales facultades vigilar, suspender, reformar ó revocar los actos de todos los funcionarios sujetos á sus órdenes, bien proceda espontáneamente, bien á peticion de los agraviados. Es tambien consecuencia del carácter que los ministros tienen de autoridad superior su independencia recíproca, es decir, que ninguno puede conocer de los actos del otro, alterarlos ni corregirlos, aunque esté en sus atribuciones darles cumplimiento; pero puede cada ministro reformar sus propios actos y los de sus antecesores salvo en ciertos casos de excepcion, á saber:

1.° Cuando la resolucion ministerial causó estado, porque una decision administrativa que pone término á un asunto, debe tener la misma fuerza que una sentencia ejecutoriada.

2.° Si hubiese constituido derecho en favor de tercera persona, porque la ley lo protege y lo defiende contra todo acto del poder discreccional que ya seria arbitrario.

3.° Si la resolucion hubiese prestado fundamento á un fallo judicial, porque se opone á la reforma el respeto debido á la santidad de la cosa juzgada.

246.—De suerte que el ministro, considerado no como juez y sí como autoridad administrativa, decide sin sujeccion á otra alguna en los actos de simple gestion, de potestad reglamentaria, de poder discreccional, y dicta las providencias de utilidad co-

(1) Real decreto de 17 de Mayo de 1854.

mun. En suma, de todas cuantas disposiciones emanen de su potestad dentro de los límites de la administracion pura, no queda á los interesados otro recurso que acudir nuevamente al ministro mejor informado. Mas si de sus várias disposiciones, en vez de intereses lastimados, resultare algun derecho ofendido, puede el agraviado pedir la revocacion del acto; y si su queja no fuere escuchada, desde entónces empieza un juicio contradictorio entre el particular y el ministro, y ya cae el negocio dentro de la jurisdiccion contencioso-administrativa.

247.—Los ministros son constitucionalmente responsables de sus actos y de los de sus mandatarios ó agentes subordinados; y por eso tambien los nombran, suspenden y destituyen con arreglo á las leyes, y aprueban ó desaprueban su conducta como funcionarios públicos dependientes de su autoridad.

248.—Esta responsabilidad es individual ó colectiva segun que el acto que la provoca emana de las atribuciones especiales de un solo ministro, ó nace de una resolucion propuesta al Rey por acuerdo del Consejo de Ministros; y aunque la firma indica desde luego la persona contra quien debe dirigirse la acusacion, se extiende tambien á los no refrendarios, si aparece haber el Rey adoptado aquella disposicion inconstitucional *oido el Consejo de Ministros*, ó aunque no aparezca dicha fórmula, si resulta haber sido deliberada, resuelta y aconsejada á la Corona por todo el Ministerio. Por manera que la responsabilidad viene á ser solidaria en los actos de gobierno en general, y personal únicamente en aquellos negocios en que proceden los ministros con absoluta independencia, en uso de las atribuciones especiales comprendidas en la esfera administrativa que las leyes y reglamentos han trazado á cada ministerio.

249.—Séanos lícito manifestar el deseo de que la administracion superior se organice algun dia de tal suerte que adquiera un grado mayor de uniformidad y fijeza. Quisiéramos ver claramente definidas en una ley las atribuciones ministeriales, los límites de esta autoridad, la forma de sus actos, los casos en que procede la revocacion ó la enmienda de sus providencias, los recursos de los agraviados, las materias mixtas y el modo de precaver y dirimir los encuentros ó competencias. Quisiéramos además que los ministerios tuviesen una organizacion análoga, y fuesen unas mismas las facultades comunes de los subsecretarios,

directores y otros auxiliares cualesquiera; en fin, que desapareciese de una vez y para siempre lo vago, lo incierto, lo arbitrario, lo incompatible con el espíritu del gobierno representativo, y se fijasen las reglas que deben concertar los tres elementos que entran en la composicion de cada ministerio, á saber: el ministro que manda, los consejos llamados á ilustrarle y las oficinas que instruyen los expedientes y preparan la resolucion de los negocios.

CAPÍTULO IV.

De los subsecretarios.

250.—Ministerios más importantes en el estudio del derecho administrativo.
251.—Subsecretarios.
252.—Orígen y motivo de su institucion.
253.—Carácter de los subsecretarios en Inglaterra.
254.—Naturaleza de sus atribuciones en los demás pueblos regidos por un gobierno representativo.
255.—Atribuciones comunes y especiales.
256.—Facultades del subsecretario de Hacienda.
257.—De Gobernacion.
258.—El ministerio de Fomento no tiene subsecretario.
259.—De Ultramar.
260.—Otros ministerios.
261.—Subsecretarios, como ministros interinos.
262.—Forma de nombramiento de los subsecretarios.

250.—Aunque el derecho administrativo comprende la exposicion de las leyes y reglas secundarias relativas á todo el servicio público, concretaremos, sin embargo, nuestros estudios al exámen de las facultades inherentes á los ministerios de Hacienda, Gobernacion y Fomento y á sus más íntimas conexiones con los restantes, de los cuales tomaremos sólo cuanto fuere análogo á nuestro propósito, que es la administracion general del reino. El ministerio de Gracia y Justicia ejerce funciones encaminadas al órden civil: el de Estado cuida de la administracion exterior: los de Guerra y de Marina tienen á su cargo servicios especiales y facultativos, y el de Ultramar atiende al gobierno y administracion de remotas posesiones sujetas á un régimen especial; de suerte que únicamente los tres primeros deben ser objeto directo de nuestras investigaciones.

251.—Despues de los ministros siguen en el órden jerárquico

los subsecretarios de los ministerios, agentes auxiliares é intermedios, y órganos de instruccion y comunicacion inmediatamente subordinados á los jefes superiores de cada grande rama del servicio administrativo.

252.—Los subsecretarios de los ministerios son una reciente importacion de Francia, que á su vez los tomó de Inglaterra, en donde nació la institucion como una necesidad del régimen parlamentario. El Gobierno motivó la creacion de las subsecretarías en la conveniencia de descargar á los ministros de los asuntos de poca monta ó que se reducen á meros trámites de instruccion de los expedientes, á fin de que pudiesen dedicarse á introducir en los diversos ramos de la administracion reformas importantes, y asistir á las Córtes generales del reino con la frecuencia que el servicio del estado reclamaba (1).

253.—En Inglaterra no son los subsecretarios, como en Francia y en España, meros auxiliares de los ministros, sino los ministros verdaderos en la acepcion administrativa de esta palabra, quedando á cargo de los titulares presentar los proyectos de ley y dirigir las discusiones en el Parlamento; organizacion que si bien puede parecernos extraña, tal vez convenga á las circunstancias singulares de aquel país, en donde el principio aristocrático, las poderosas corporaciones, un régimen municipal esencialmente distinto del nuestro, y la poca centralizacion administrativa requieren esta distribucion de facultades entre el ministro y el subsecretario, si la accion del Gobierno ha de ser fuerte, regular y uniforme.

254.—En las demás naciones donde prevalece el sistema representativo, son los secretarios de estado quienes administran y dan cuenta de sus actos; de suerte que á ellos solos corresponden juntamente la direccion de los negocios públicos desde el fondo de su gabinete, y la defensa de su política ante la representacion nacional. Por efecto de hábitos constitucionales mal comprendidos, se ha considerado la discusion el deber principal de los ministros, y la administracion cual si fuese un trabajo accesorio; de donde ha nacido que no pudiendo darse sustitutos en la tribuna, se les han nombrado auxiliares para el despacho. Sólo en Francia se usaron por via de ensayo ministros oradores ó

(1) Real decreto de 17 de Junio de 1834.

ministros sin cartera especialmente encargados de representar el gabinete y defender la política del Gobierno ante las Cámaras; pero el régimen imperial distaba mucho del régimen parlamentario.

Al fijar, pues, las atribuciones de los subsecretarios, túvose presente el principio que eran, aunque jefes de la administracion, agentes subordinados, y huyóse por lo mismo de conferirles tales facultades que pareciesen tutores y los ministros sus pupilos; combinacion tanto más inadmisible, cuanto que aquéllos poseerian todo el poder para administrar, y éstos soportarian toda la responsabilidad de los actos administrativos. Por manera que las funciones de los subsecretarios deben pertenecer naturalmente á un órden secundario ó puramente reglamentario, y referirse á la parte ménos móvil de los negocios; es decir, á la tramitacion y resolucion de los asuntos leves y de los que ofrecen fácil despacho, aplicando las reglas claramente establecidas.

255.—Estos altos funcionarios pertenecen á la administracion activa y central por el carácter de sus facultades, de las que, á semejanza de las propias de los ministros, unas son comunes y otras especiales.

Son comunes las de firmar de órden del ministro todas las comunicaciones preparatorias relativas á la instruccion de los expedientes hasta que se hallen en estado de resolucion, y los traslados de todas las resoluciones definitivas cuya comunicacion principal suscribe el ministro (1).

Son especiales las que les corresponden segun la organizacion de cada secretaría, ó las particulares que en ellos delegan los ministros.

256.—Al subsecretario de Hacienda pertenecen:

I. Firmar los traslados de las resoluciones definitivas adoptadas por el ministro, cuando se dirijan á los demás ministerios ó á las direcciones y jefes de la administracion central que dependen del de Hacienda.

II. Ejercer las atribuciones que el ministro juzgue conveniente delegarle respecto al acuerdo y firma de los expedientes de mera aplicacion de las leyes, decretos, órdenes y reglamentos ú otros cualesquiera que no ofrezcan dificultad.

(1) Real decreto de 17 de Junio de 1834.

III. Instruir y despachar aquéllos para cuya resolucion no alcanzan las facultades de los directores por ser necesario dirigirse á alguno de los demás ministerios, ó por conducto de éstos á las autoridades dependientes de los mismos (1).

257.—Al de Gobernacion corresponden dos clases de atribuciones, unas que se derivan de su carácter en cuanto jefe superior inmediato de la secretaría, y otras del que reviste como delegado especial del ministro.

En este segundo concepto lleva la correspondencia oficial, dirige, inspecciona y organiza los trabajos de la secretaría, firma las reales órdenes comunicadas correspondientes á resoluciones de tramitacion y traslados de las definitivas, autoriza las copias y documentos que no requieran la firma del ministro, preside los remates y subastas cuando éste no lo hace por sí mismo, etc. (2).

El subsecretario de Gobernacion tiene el carácter de inspector general del cuerpo de administracion civil, y como á inmediato subordinado al ministro le pertenece todo lo concerniente á la inspeccion del personal en sus diversos ramos, y está obligado á proponer las reformas que estime oportunas en su organizacion (3).

El espíritu reinante en este conjunto de facultades es la delegacion en el subsecretario de aquellas atribuciones propias del ministro de las cuales puede desprenderse sin mengua de su autoridad, y contribuir por este medio á la más rápida expedicion de los negocios, como el despacho y firma de los expedientes, la mera aplicacion de las leyes, decretos, reales órdenes y reglamentos y otros cualesquiera de fácil resolucion: principio hace tiempo consignado en nuestro derecho administrativo (4).

258.—El ministerio de Fomento ha considerado que podia dispensarse del concurso de un subsecretario, cuya necesidad no se dejará sentir miéntras el desarrollo progresivo de la pública prosperidad no multiplique las atenciones del Gobierno hasta el punto de fatigar el ánimo del ministro con los pormenores de un prolijo despacho, distrayéndole de otros más árduos negocios y graves

(1) Reales decretos de 16 de Junio de 1834, 14 de Enero de 1848, 21 de Junio de 1850 y 5 de Enero de 1875.

(2) Real decreto de 11 de Junio de 1856, art. 5, decreto de 6 de Agosto de 1874 y reglamentos de 20 de Abril y 16 de Setiembre de 1875.

(3) Real decreto de 8 de Enero de 1844.

(4) Real decreto de 20 de Octubre de 1847, art. 5.

cuidados de la administracion, y estorbándole seguir el curso de las cuestiones constitucionales (1).

259.—El subsecretario de Ultramar se halla revestido de las mismas facultades que el de Gobernacion, además de las que el ministro juzgue conveniente delegar en él para el más breve despacho de los negocios (2).

260.—Tienen asimismo subsecretarios los ministerios de Estado, Gracia y Justicia y Guerra, y por fin un secretario general el de Marina (3).

261.—Algunas veces los subsecretarios desempeñan interinamente el ministerio en ausencia del ministro ó en caso de vacante, prévia la autorizacion del Rey expedida en forma de real decreto.

262.—Es consecuencia de la elevada categoría de dichos funcionarios que hayan de ser nombrados por decreto del Rey. Mucho ganaria la administracion en que los subsecretarios no fuesen hombres políticos, ya porque una mayor estabilidad les permitiria adquirir larga experiencia de los negocios, ya porque gozarian de grande autoridad como depositarios de la tradicion, y ya en fin para suplir las ausencias y distracciones de los ministros preocupados con la guerra de las carteras, achaque del régimen parlamentario en España y en otros estados de Europa.

CAPÍTULO V.

De las direcciones.

263.—Es achaque del gobierno representativo que sean llamados al poder más bien hombres políticos ó parlamentarios, que personas dotadas de conocimientos especiales y prácticas en

(1) Real decreto de 29 de Octubre de 1851.

(2) Reales decretos de 20 de Mayo y 23 de Junio de 1863 y 30 de Enero de 1875, y reglamento de 1.º de Marzo del mismo año.

(3) Real decreto de 13 de Octubre de 1864 y reglamento de 1.º de Diciembre de 1873.

el despacho de los negocios. Tambien es condicion de este régimen la mayor movilidad de los jefes superiores de la administracion, que cambian segun el viento de la opinion pública, y caen ó se levantan al impulso de una tal vez débil ó accidental mayoría. La necesidad, pues, de aliviar á los ministros del peso de infinitos pormenores; la conveniencia de segregar los servicios ménos análogos y señalar á cada cual una esfera distinta regida por un jefe experimentado, hábil ó facultativo, y el interés general que exige dar unidad y firmeza á los pensamientos y actos administrativos, poniéndolos á cubierto hasta cierto punto de los vaivenes y oscilaciones de la política, fueron las causas poderosas del establecimiento de las direcciones.

264.—Objétase que las direcciones embarazan la accion administrativa, descentralizan el Gobierno, y son un obstáculo para que prevalezcan en el despacho de los negocios públicos la uniformidad y el acuerdo convenientes; mas estas objeciones, si tienen fuerza contra los defectos de su organizacion, dejan á salvo la institucion misma, pues ni las direcciones deben obrar con absoluta independencia, ni resolver los negocios árduos, ni participar del carácter instable de los ministros.

265.—Para que las direcciones correspondan á su objeto deben reunir dos circunstancias: primera, que sean oficinas generales y formen una seccion de cada secretaría, á fin de sujetarlas á la inmediata dependencia y vigilancia contínua del ministro de quien parte el impulso que mueve todos los resortes de la administracion; y segunda, que no tengan la forma de cuerpos encargados de ejecutar, sino el carácter de autoridades unipersonales auxiliadas con el consejo de los jefes próximamente subordinados, de suerte que, en suma, las direcciones se conviertan en *directores* individualmente responsables de sus actos al ministro.

De esta manera desaparecerán la accion independiente, la diversidad y aun contradiccion de reglas para casos semejantes, las excusadas y molestas dilaciones, una organizacion viciosa y la responsabilidad colectiva tanto más ilusoria cuanto más vaga, defectos de que adolecian casi todas las antiguas direcciones. En vez de dichos inconvenientes habremos llevado la regularidad al servicio, la brevedad y el acierto al despacho de los ne-

gocios, la responsabilidad efectiva á los actos, y la administracion habrá adquirido algunos grados más de solidez é independencia, asegurándola un tanto contra las veleidades de la política.

No obsta el ejemplo de Inglaterra donde hay consejos (*boards*) que administran con independencia los ramos puestos á su cuidado y constituyen verdaderos ministerios, porque es un gobierno lleno de anomalías y despegado de todo sistema.

266.—Las direcciones ó los directores son, como los subsecretarios, agentes auxiliares y órganos de instruccion y comunicacion y suceden á éstos en grado: no ejercen ningun poder nominal, pero tienen muchas veces un poder real fundado en sus conocimientos facultativos, en su probada experiencia y en su fidelidad á las reglas establecidas. Sus funciones, aunque modestas, porque están encerradas en el estrecho recinto de un gabinete, no son ménos útiles que aquellas á las cuales la publicidad da mayor brillo, pues no sólo contribuyen á ejecutar las órdenes superiores, sino que preparan los negocios, los resuelven dentro de ciertos límites, dictan disposiciones relativas á la instruccion de los expedientes, declaran dudas, piden datos á las autoridades, vigilan el cumplimiento de las leyes y reglamentos administrativos, y proponiendo las mejoras convenientes á su ramo, provocan la accion del Gobierno.

Tales son las facultades inherentes á la índole de las direcciones. Si otras cualesquiera de distinta naturaleza les pertenecen, las desempeñan en virtud de una delegacion especial del ministro.

267.—El ministerio de Hacienda está repartido en siete direcciones generales: 1.ª del Tesoro: 2.ª de la Deuda pública: 3.ª de Aduanas: 4.ª de Contribuciones é Impuestos indirectos: 5.ª de Rentas estancadas: 6.ª de Propiedades y Derechos del Estado: 7.ª de la Caja de Depósitos (1).

268.—Cada direccion se divide en varios negociados á cuyo frente se halla un jefe responsable de todos los trabajos de su dependencia. Los directores con el subsecretario forman el con-

(1) Reales decretos de 23 de Mayo de 1845, 11 de Junio de 1847, 14 de Enero de 1848, 21 de Junio de 1850, 27 de Mayo de 1851, 29 de Setiembre de 1852, 3 de Junio de 1853, 29 de Diciembre de 1854, 27 de Agosto de 1855, 3 de Enero y Real órden de 20 de Enero de 1858, reales decretos de 1.º de Marzo y 28 de Noviembre de 1865, decretos de 18 de Diciembre de 1868 y 30 de Junio de 1869, real decreto de 17 de Enero de 1871, decretos de 29 de Mayo de 1873 y 6 de Octubre de 1874 y real decreto de 5 de Enero de 1875.

sejo del ministro de Hacienda que lo convoca y preside, ó por su delegacion el subsecretario. Este consejo está llamado á emitir su parecer, cuando se le pide, en los asuntos de gravedad; pero sus facultades son siempre consultivas y no resolutivas (1).

269.—Los directores generales de Hacienda han solido tener facultades más extensas que los de los demás ministerios, siempre relativas al cumplimiento y comunicacion de las órdenes superiores, á la vigilancia de sus dependencias, á la instruccion de los expedientes tocantes á los ramos de que se hallan encargados, á la proposicion de medidas generales, á la declaracion de dudas y resolucion de consultas, á la reclamacion de datos y noticias para apreciar el estado del servicio que dirigen, y á todo lo concerniente al gobierno interior de sus oficinas. Tambien proponen al ministro la traslacion, cese, separacion ó jubilacion de los jefes y empleados y nombran los de categoría inferior, é instruyen por sí y bajo su firma los expedientes tocantes á su ramo hasta ponerlos en estado de resolucion definitiva del ministro, salvo si hubiere necesidad de dirigirse á cualquiera de los otros ministerios, ó por conducto de ellos á las autoridades subalternas; mas su primer y principal deber es procurar la recaudacion íntegra de las contribuciones é impuestos de su cargo, el fomento de las rentas públicas de producto eventual y el puntual ingreso de unas y otras en las cajas del Tesoro (2).

270.—Las direcciones generales dependientes del ministerio de la Gobernacion son: 1.ª de Política y Administracion: 2.ª de Beneficencia y Sanidad: 3.ª de Establecimientos penales: 4.ª de Comunicaciones.

Las principales facultades de estos directores son las siguientes: 1.ª dictar las resoluciones de instruccion y trámites claramente previstas en las leyes, reglamentos y disposiciones generales ó especiales del ramo: 2.ª dar las instrucciones necesarias para la pronta y cabal ejecucion de los reglamentos y reales órdenes: 3.ª corresponderse con todos sus inferiores, así como con las autoridades y funcionarios públicos de igual ó inferior categoría: 4.ª examinar y anotar, despues de los oficiales de secretaría, todos los expedientes de resolucion del Rey y redactar

(1) Real decreto de 21 de Junio de 1850, reglamento de 18 de Febrero de 1871 y real decreto de 5 de Enero de 1875.
(2) Instr. cit., arts. 1 y 2, y real decreto de 21 de Junio de 1850, art. 3.

sus decretos, así como las reales órdenes de grave importancia y los reglamentos é instrucciones de su ramo, conformándose á lo que les prevenga el ministro y salva la autoridad de éste: 5.ª informarle, cuando se lo ordenare, acerca de cualquier punto de la administracion y proponerle cuanto crea conveniente al bien del estado: 6.ª dirigir siempre é inspeccionar, si se le previene, los establecimientos de su dependencia, dictando las medidas urgentes en el acto, y proponiendo á la superioridad las demás reformas ó providencias que el bien del servicio reclame: 7.ª presidir los remates y subastas pertenecientes á sus respectivos ramos, cuando no lo hicieren el ministro ó el subsecretario (1).

271.—El ministerio de Fomento está dividido en tres direcciones: 1.ª de Instruccion pública: 2.ª de Obras públicas: 3.ª de Agricultura y Comercio con su Ordenacion de pagos.

Cada direccion se compone de un director y cierto número de oficiales de distintos grados. En caso de enfermedad ó ausencia de los directores, son subdirectores los oficiales de secretaría más antiguos de cada direccion.

Los directores tienen facultades propias, no solamente para la tramitacion é instruccion de los expedientes, sino tambien para dictar las disposiciones que estimen oportunas y decidir los negocios que no exijan real resolucion conforme á los decretos y reglamentos. Tambien despachan con los ministros los asuntos que, además de su importancia, exigen ser resueltos por el Rey mediante decretos ó reales órdenes. En fin, sus facultades se igualaron en todo á las que gozan los subsecretarios de los demás ministerios segun las disposiciones vigentes (2).

La Ordenacion de pagos sustituye á la extinguida direccion de Contabilidad, así como ésta reemplazaba á la antigua Junta de centralizacion de fondos de Instruccion pública, llevando la cuenta y razon de éstos y de los pertenecientes á la tambien suprimida direccion general de Caminos, Canales y Puertos (3).

272.—Los negocios de Ultramar se dividen en tres seccio-

(1) Reales decretos de 25 de Agosto de 1849, 11 de Junio de 1851, 23 de Febrero, 10 de Julio y 21 de Octubre de 1853, 11 de Julio de 1856, 6 de Noviembre de 1857 y 7 de Abril de 1858, y reglamentos de 1.º de Julio de 1874, 20 de Abril y 16 de Setiembre de 1865, y real decreto de 29 de Setiembre del mismo año.

(2) Reales decretos de 18 de Febrero de 1849, 21 de Enero de 1852, 9 de Agosto de 1854, 4 de Noviembre de 1863 y 29 de Mayo de 1874, y reglamento de 17 de Julio del mismo año.

(3) Real decreto de 7 de Abril de 1847.

nes, de Administracion y Fomento, Gracia y Justicia y Hacienda, á la cual va unida la Ordenacion de pagos. El subsecretario, los directores y el ordenador de pagos constituyen la Junta de jefes del ministerio, en la cual se discuten los negocios graves que el ministro ó el subsecretario ó alguno de los directores con su vénia, consideren oportuno someter al exámen de este cuerpo consultivo (1).

273.—Tales son las direcciones que hoy sustituyen al considerable número de cuerpos con vida propia á los cuales estaba en otro tiempo cometido el encargo de ejecutar las leyes y reglamentos tocantes á ciertos servicios públicos: en ellas se hallan ahora refundidas con ventaja sus atribuciones.

La antigua direccion general de Presidios fué suprimida, y sus atribuciones incorporadas á una de las existentes en el ministerio de la Gobernacion: la de Correos tambien suprimida, pasando la administracion de este ramo á la misma secretaría: la de Estudios trocada en direccion de Instruccion pública, una de las que componen el ministerio de Fomento: la de Caminos absorbida de igual modo, mudado el nombre en direccion de Obras públicas, y la de Minas quedó extinguida, despachando ahora sus negocios el director de Agricultura, Industria y Comercio (2).

SECCION II.

AUTORIDADES LOCALES.

CAPÍTULO VI.

De los gobernadores de provincia.

274.—Intereses generales y locales.
275.—La administracion los promueve por medio de autoridades y agentes subalternos.
276.—Antiguo sistema de administracion provincial.
277.—Variaciones en tiempo de don Alonso VII.
278.—Adelantados mayores.
279.—Corregidores.
280.—Política de los Reyes Católicos.
281.—Autoridad de los corregidores.

(1) Reales decretos de 23 de Junio de 1863 y 30 de Enero de 1875 y reglamento de 1.° de Marzo del mismo año.
(2) Ley de 11 de Abril y reglamento de 31 de Julio de 1849.

274.—Distínguense en todos los estados una vida general y comun y otra particular ó local, aquélla propia del ente colectivo llamado nacion, y ésta especial de las diversas partes del territorio que entran á componerla. La administracion debe amparar y defender la primera subordinando los intereses comunes al principio de la unidad; pero sin olvidar que las reglas más vulgares de la prudencia y altas razones de bien público exigen que el poder central propenda á moderar la actividad libre y espontánea de estos diversos grupos de poblacion, guardándose de extinguirla ó sofocarla.

275.—El ejercicio de las dos elevadas funciones de la administracion superior, á saber, la extension de la vida general por todo el ámbito del territorio y el respeto á las instituciones locales, requieren la presencia de autoridades en todos los grandes focos de actividad social, encargadas de representar el pensamiento y transmitir la voluntad del Gobierno unitario.

276.—Esta necesidad se ha dejado sentir y se ha procurado satisfacer en España con más ó ménos acierto desde tiempos muy remotos. Nuestra historia legal arroja alguna luz, si bien escasa, sobre el sistema de administracion provincial, cuando nos enseña que en tiempo de los Godos y en los primeros siglos de la monarquía legionense habia al frente de cada antigua provincia magistrados con el título de duques, y condes en las ciudades capitales de una comarca, que reunian á la autoridad política y militar la jurisdiccion civil, de suerte que les estaba encomendado todo el gobierno de la tierra en nombre del Rey que los instituia temporalmente, y si le placia, los confirmaba. En su orígen los duques y los condes fueron verdaderos gobernadores amovibles á voluntad del soberano en quien únicamente residia el supremo imperio, y no títulos de honor vitalicios, y ménos hereditarios. Entre los diversos condados conocidos en nuestra historia alcanzaron mayor renombre los de Castilla, Barcelona y Portugal que se erigieron en estados independientes y soberanos á causa de impolíticas desmembraciones del territorio, cediendo al influjo de las ideas dominantes en los tiempos del feudalismo, cuando no debieron su orígen á rebeliones afortunadas de una nobleza altiva que abusaba del flaco poderío de los reyes para reducirlos á la debida obediencia.

277.—Luégo que D. Alonso VII se revistió con la dignidad de Emperador, introdujo en su reino y en su corte títulos y oficios parecidos á los usados en el Imperio Romano. Entónces se conocieron los cónsules que eran gobernadores políticos y militares de las provincias, como los de Asturias, Galicia, Leon, Castilla y otros.

278.—Hubo tambien en los dias de D. Fernando III adelantados y merinos mayores, magistrados que equivalian al presidente de una provincia entre los Romanos, y ejercian facultades políticas y militares y administraban justicia; de forma que este cargo parecia instituido con el doble objeto de gobernar

el territorio en tiempo de paz y defenderlo en caso de guerra.

Los adelantados y merinos mayores tenian debajo de su autoridad otros magistrados menores que mandaban cierto número de ciudades, villas y lugares, prestando obediencia al superior que los instituia, «ca es puesto por mandado del Rey sobre todos los merinos, tambien sobre los de las comarcas é de los alfozes, como sobre los otros de las villas» (1).

279.—Un siglo más tarde nacieron los corregidores (*correctores, à corrigendo*), magistrados de provision real que entendian en la administracion de la justicia y en el gobierno de los pueblos, cuyo nombre suena por primera vez en las Córtes de Alcalá de Henares de 1348, aunque segun las reglas de la buena crítica puede afirmarse que ya existian en el reinado de D. Sancho el Bravo, y quizás en el de D. Alonso el Sabio, con el título de jueces de salario opuesto al de jueces de fuero.

Cuando D. Alonso XI los derramó por sus reinos y señoríos, no los nombró de ordinario y con autoridad permanente, sinó tan sólo en ocasiones y circunstancias especiales, si el Rey de su propio movimiento ó á peticion de los pueblos ó de personas agraviadas hallaba conveniente enviar este delegado especial de la Corona á tal punto y sazon que ayudase á poner remedio á las turbaciones de Castilla, en donde halló, al salir de su larga y trabajosa minoridad, la nobleza levantada, los concejos sin freno, embargadas las rentas y la jurisdiccion real oprimida. Los reyes posteriores, y particularmente D. Enrique III y D. Juan II, llevaron adelante la porfía, y obligaron á muchas ciudades á recibir corregidores mal de su grado, aunque no los pidiesen, lo cual no era en verdad conforme á fuero y antigua costumbre (2).

280.—La política de los Reyes Católicos aprovechó esta coyuntura de extender y afirmar el poder soberano, disimulando su voluntad de instituir corregidores trocando alguna vez su nombre en el de asistentes, instituyéndolos por un año y prorogándoles despues el oficio, ó enviándolos como jueces y gobernadores de los pueblos por tiempo indefinido, ó miéntras no fuese su voluntad retirarlos ó darles reemplazo.

281.—La autoridad de los corregidores era grande y muy diversas las atribuciones que las leyes les conferian, porque no

(1) Ley 22, tít. IX, Part. II.

(2) V. *Curso de derecho político segun la historia de Leon y Castilla*, cap. XXXIX.

sólo ejercian jurisdiccion civil y criminal, sino que pasaba por su mano todo lo político y económico de las ciudades y villas que les estaban encomendadas. Tenian á su cargo los abastos y los pósitos, las cárceles, los hospitales y los hospicios, la caza y pesca, los montes y plantíos, las artes y oficios, las fábricas y el comercio, los pesos y medidas, la policía de seguridad, la construccion y reparacion de los caminos, puentes y calzadas, el repartimiento y cobranza de los tributos, los propios y arbitrios, y en fin, eran á la vez delegados del Rey y los únicos administradores de los pueblos (1).

282.—Esta confusion monstruosa de atribuciones llevada á un extremo indefinible durante la prolongada guerra de sucesion, fijó las miradas de Felipe V quien, apénas hecha la paz, creó los intendentes de provincia á cuyo cargo puso el fomento de la agricultura, de las artes y del comercio y la cobranza é inversion de los caudales del erario; todo con la mira de separar la administracion de justicia de la causa pública, y mejorar el gobierno económico de las ciudades, villas y lugares del reino (2).

283.—Como los designios del Rey eran libertar la accion administrativa del yugo de los tribunales, hubo de reunir á cada intendencia el corregimiento político de la provincia: punto que fué combatido con obstinacion por la magistratura, y reforma que no se llevó enteramente á cabo, si bien quedó á merced del Monarca unir ó separar dichos cargos segun lo creyere conforme al servicio del estado.

En donde quiera que subsistieron los corregidores por no haber sido incorporados sus oficios á las intendencias, continuaron ejerciendo sus antiguas facultades bajo la autoridad inmediata de las Audiencias y Chancillerías, y la superior de la Cámara de Castilla, de lo cual resultaba que la accion administrativa no fuese aun bastante independiente, ni estuviese separada de la administracion de justicia.

Los intendentes, por otra parte, tampoco debian poseer atribuciones judiciales, sino facultades administrativas con la jurisdiccion necesaria á su complemento; principio que fué reconocido y aplicado por el sábio gobierno de Cárlos III. En suma, los corregidores y los intendentes fueron jueces y gobernadores

(1) Instruccion de corregidores de 1788. V. ley 23, tit. XI, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Ordenanza de 1718 reformada en 1749.

á la vez, confusion de facultades incompatible con la mútua independencia que requieren la autoridad administrativa y el órden judicial.

284.—Consignado el principio de la division de los poderes públicos en la Constitucion de 1812, era consiguiente establecer en cada provincia autoridades administrativas representantes del Gobierno y ejecutoras de sus mandatos con atribuciones meramente gubernativas, es decir, políticas y económicas, reservando á los jueces y tribunales el derecho exclusivo de aplicar las leyes civiles y criminales y de ejecutar lo sentenciado (1). Estas autoridades fueron llamadas jefes políticos y sus atribuciones definidas y deslindadas (2).

285.—En 1814 desaparecieron con el régimen constitucional, pasando el gobierno político á manos de los capitanes generales y comandantes militares (3), y fueron restablecidos al mismo tiempo que el ministerio de la Gobernacion en 1820, sujetándose en el ejercicio de su autoridad á la ley de 3 de Febrero de 1823 para el gobierno de las provincias.

Aparecieron nuevamente en virtud de un real decreto como autoridades superiores administrativas de cada provincia con el título de subdelegados de Fomento, cuya creacion era de necesidad despues de instalado el ministerio de este nombre (4). Cuando más adelante el ministerio de Fomento tomó la denominacion de lo Interior, los subdelegados establecidos en las provincias cambiaron su título en el de gobernadores civiles, conservando las mismas atribuciones, sueldo y honores que ántes tenian (5).

Estas autoridades recobráron su antiguo título de jefes políticos, desde que promulgada la Constitucion de 1812 en 13 de Agosto de 1836, hubo necesidad de poner en consonancia el gobierno de las provincias con la ley fundamental del estado, restableciendo la ley de 3 de Febrero (6); y por último, suprimidos los antiguos intendentes, se acrecentó en gran manera el poder de los jefes políticos, añadiendo á sus ordinarias facultades mu-

(1) Constitucion de 1812, art. 324.
(2) Instruccion de 23 de Junio de 1813.
(3) Real decreto de 4 de Mayo de 1814.
(4) Real decreto de 23 de Octubre de 1833.
(5) Real decreto de 13 de Mayo de 1834.
(6) Real decreto de 15 de Octubre de 1836.

cha parte de las económicas en que aquellos entendian, y entónces trocaron su nombre por el de gobernadores de provincia (1).

286.—Pertenece al Rey á propuesta del Consejo de ministros y en decreto refrendado por su presidente, nombrarlos y separarlos. Ántes de la supresion de las intendencias era natural, y aun necesario, que el nombramiento y separacion de los jefes políticos tocase al Rey á propuesta del ministro de la Gobernacion, porque dependian de este ministerio; mas proclamado el principio de que no debe haber sino una autoridad civil superior en cada provincia, procede en rigor que todos los ministros tengan parte en el nombramiento del mandatario único del Gobierno.

La ley de 3 de Febrero exigia para ser nombrado jefe político haber nacido en territorio español, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano, ser mayor de 25 años y gozar de buena opinion y fama (2). Las leyes posteriores no requieren cualidad alguna ó condicion de aptitud para el desempeño de estos cargos, y aun las relativas al ingreso y ascenso en la carrera administrativa asentaron el principio que los gobernadores sean de libre eleccion, ó mejor dicho, de libre nombramiento del Gobierno. Limitó esta libertad un reglamento en el cual se enumeran las circunstancias que deben concurrir en las personas que hayan de ser nombradas gobernadores de provincia; pero así las leyes, como el reglamento, todo se halla derogado (3).

Sin duda siendo la eleccion difícil y grave la responsabilidad, conviene dejar al Gobierno la amplitud necesaria para escoger su mandatario; pero no se opone á este principio que haya reglas encaminadas á limitar el arbitrio ministerial para que tenga ménos entrada el favor en la provision de los empleos, y prevalezcan los mejores títulos del servicio y el merecimiento. El prestigio de la autoridad exige que el hombre escogido para gobernar una provincia vaya acompañado de una reputacion fundada en honrosos antecedentes en armonía con la calidad é importancia de sus funciones. Así, pues, cabe que la ley determine ciertas holgadas condiciones de aptitud sin menoscabo de aquel princi-

(1) Reales decretos de 28 de Diciembre de 1849 y 5 de Junio de 1851.

(2) Ley citada, art. 249.

(3) Leyes de 2 de Abril de 1845, arts. 1 y 2, 25 de Junio de 1864, art. 16, y 15 de Julio de 1865, art. 10, y reglamento de 4 de Marzo de 1866, art. 24, derogado por real decreto de 13 de Julio del mismo año. Las leyes de 25 de Junio y 15 de Julio fueron derogadas por el decreto-ley de 26 de Octubre de 1868.

pio, porque si dictar reglas inflexibles en asuntos tan variables equivale á poner al ministro en la alternativa de administrar mal obedeciendo la ley, ó gobernar bien violándola, abandonar el nombramiento de unas autoridades tan influyentes en la quietud y prosperidad de los pueblos al favor de los amigos, á las intrigas vulgares ó al capricho ministerial, es un error gravísimo, causa próxima de muchos vicios de nuestra administracion. En resolucion, hoy no se requiere condicion alguna de capacidad para ser gobernador de provincia, puesto que la ley declara que en la provision de estos cargos no hay más regla que la voluntad del Gobierno; y aunque respecto á la edad tambien se guarda silencio, se sobrentiende que no lo puede ser el menor de 25 años, ya porque en este período de la vida empieza la mayor edad legal en lo civil y político, ya porque quien no es hábil para administrar sus bienes, ménos puede serlo para regir una provincia, y en fin porque seria extraño y aun contradictorio provocar competencias á la autoridad judicial, ó defender los derechos del estado ante los tribunales una persona que no puede presentarse en juicio en causa propia sin curador *ad litem*.

287.—Esta autoridad es la superior en el territorio, pues así como el Gobierno administra los negocios de interés comun desde la capital de la monarquía, así el gobernador administra los de interés local desde la capital en donde reside. Es la autoridad superior en el órden administrativo y económico de cada provincia y tiene el carácter de representante del Gobierno en el territorio de su mando; y en los diferentes ramos de la administracion puestos á su cuidado, se entiende con los ministros respectivos, salvos los casos en que conforme á las leyes y reglamentos debe comunicarse con los jefes y corporaciones superiores de la administracion central.

288.—Hay todavía mayor extension de facultades en la autoridad de un gobernador que en la de un ministro, porque éste no preside sino ciertos ramos del servicio público, en tanto que aquél representa al Rey y ejerce la plenitud del poder ejecutivo en su distrito y resume todo el gobierno de la provincia. Verdad es que ciertas atribuciones especiales, como son el mando de las armas, competen exclusivamente á los jefes militares; pero todavía la autoridad civil es la superior de la provincia, y los capitanes y los comandantes generales son meros auxiliares

de aquella sin facultades para obrar, si no fuesen requeridos.

289.—La agregacion de las facultades de los intendentes á los gobiernos políticos (que hemos solicitado con calor en la primera edicion de esta obra), fué acertada providencia que demandaban á un mismo tiempo los principios de toda buena organizacion administrativa, razones de economía y graves consideraciones de órden público, interesado en enaltecer la autoridad civil tanto que no la deslumbre ni la humille la preponderancia militar. Un Gobierno *único* exige la presencia de una autoridad superior tambien *única* en cada provincia, un agente *único* de la administracion; y en suma, si hay *un solo* Rey no puede haber sino *un solo* delegado del poder real en cada unidad administrativa. Despues de la reunion de estas autoridades los gobernadores de provincia son la personificacion viva del Gobierno, los intérpretes de su pensamiento, los agentes de su voluntad, sin los celos, rivalidades y competencias que ántes turbaban el órden y concierto de la administracion y enflaquecian el poder encargado de ejecutar las leyes de interés comun.

290.—Siendo la administracion civil por excelencia, el desempeño del cargo de gobernador es y debe ser incompatible con el ejercicio de cualquiera mando militar (1): prudente cautela para que la demasiada autoridad no oprima á los pueblos, y para que la administracion, preocupada en favor de la energía, no cierre los oidos al buen consejo. Tambien es incompatible con todo cargo provincial ó municipal, porque nadie puede ser superior é inferior al mismo tiempo.

291.—Los gobernadores de provincia tienen el doble carácter de autoridades administrativas y jueces de excepcion; mas no los consideremos ahora sino como depositarios de una parte del poder discreccional delegado en ellos por el Rey para el mejor servicio del estado. Su particular jurisdiccion corresponde á otro órden de ideas, y hallará fácil cabida cuando se trate de los jueces y tribunales administrativos.

Como autoridades revestidas con imperio ó mando ejercen muy várias atribuciones, de las cuales unas se refieren al carácter de subordinados al poder central, y otras al de jefes de la administracion local.

(1) Ley provincial de 20 de Agosto de 1870, art. 15.

292.—I. En cuanto subordinados al poder central obran siempre como delegados ordinarios del Gobierno; pero sus facultades todavía son diversas segun que fueren:

293.—I. *Organos de comunicacion* ó meros encargados de transmitir los mandatos de la autoridad suprema, en virtud de lo cual publican y circulan en sus respectivas provincias las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto les comunique el Gobierno, y las de observancia general que se inserten en la *Gaceta de Madrid*. Bajo este concepto la autoridad de los gobernadores de provincia es puramente pasiva é inerte, limitándose á transmitir el impulso que recibe, y su oficio es ser medianeros forzosos entre el ministro y las autoridades locales ó sus administrados; de suerte que toda reclamacion, queja ó consulta de unos ú otros al Gobierno, por mano del gobernador deben elevarla; y así todas las exposiciones y comunicaciones de los alcaldes, Diputaciones provinciales, Ayuntamientos y demás autoridades y corporaciones dependientes del jefe de la provincia, habrán de ser dirigidas por su conducto sin perjuicio de que, cuando contengan quejas contra ellos, pueda remitirse en derechura un duplicado al ministro respectivo (1). Si los Ayuntamientos á pesar de todo, no observasen el órden prescrito, no sólo se dejará de dar curso á sus representaciones, sino que se expondrán á las medidas enérgicas y eficaces que el Gobierno creyere conveniente adoptar para reprimir un abuso tan perjudicial al servicio público (2). En estos casos es obligacion rigorosa del gobernador remitir al ministro competente bien instruidos é informados los expedientes é instancias que se elevaren al Gobierno por su conducto, á fin de asegurar el acierto y la prontitud de las resoluciones (3).

Cuando las exposiciones que se remiten por conducto del gobernador al ministerio respectivo, pidiendo la modificacion ó revocacion de los bandos ó providencias de dicha autoridad, contienen quejas relativas á la imposicion de multas discreccionales, el Gobierno no las toma en consideracion, si no van acompañadas del papel de multas que se entrega á los que las hacen efectivas (4).

(1) Reales órdenes de 18 de Mayo de 1834 y 16 de Mayo de 1844.
(2) Real órden de 9 de Enero de 1837, y ley municipal de 20 de Agosto de 1870, art. 76.
(3) Real órden de 31 de Octubre de 1838.
(4) Reglamento de 25 de Setiembre de 1863, art. 78.

Tan propio es del jefe superior de la provincia el carácter de órgano de comunicacion, que los anuncios, circulares y otras cualesquiera disposiciones de las demás autoridades deben remitirse al gobernador respectivo para que las mande insertar por su órden en el *Boletin oficial*, si hubiesen de tener publicidad de esta manera, siendo aquél responsable de las consecuencias que pueda acarrear la tardanza indebida de todo anuncio perteneciente á otra autoridad, á no existir razones de conveniencia pública que la justifiquen (1).

Síguese igualmente del principio establecido que los gobernadores no pueden rehusar la notificacion á las autoridades subalternas ó á los habitantes de su provincia de ninguna ley, decreto, órden ó reglamento de administracion pública, siéndoles comunicadas por el conducto debido. Su deber principal es la obediencia.

294.—II. *Instrumentos de ejecucion*, cuyo carácter impone á los gobernadores de provincia la obligacion de cumplir y obtener el cumplimiento de las órdenes superiores, ejecutándolas por sí ó haciéndolas ejecutar á todos sus agentes subordinados. Á este fin explican las leyes, declaran las dudas, resuelven cuestiones y ordenan cuanto estiman conveniente dentro del círculo de su autoridad y fuere encaminado á la observancia de los preceptos superiores. Mantienen bajo su responsabilidad el órden público, y protegen las personas y propiedades; reprimen los actos contrarios á la moral ó la decencia pública; corrigen las faltas de obediencia y respeto á su autoridad y las infracciones en que incurran las sociedades y empresas mercantiles ó industriales sujetas á su inspeccion administrativa; cuidan de todo lo concerniente á sanidad, y dictan en casos imprevistos y urgentes de epidemia ó enfermedad contagiosa las providencias que la necesidad reclama, dando cuenta al Gobierno; vigilan todos los ramos de la administracion pública en el territorio de su mando, y en general, como agentes de ejecucion, los gobernadores hacen y ejecutan todo lo que disponen las leyes, decretos y órdenes del Gobierno en los ramos de Gobernacion, Hacienda y Fomento, y en la parte que requiera la intervencion de su autoridad ó estuviere sometida á su accion inmediata acomodán-

(1) Reales órdenes de 14 de Abril de 1837 y 6 de Abril de 1839.

dose á las instrucciones que le fueren comunicadas por el superior competente (1).

Por esta razon los actos de los gobernadores no pueden ser nunca providencias generales como las disposiciones comprendidas en los reglamentos de administracion pública, sino ordenanzas especiales. Aun aquellas mismas instrucciones que tienen el derecho y el deber de dictar en interés del órden, de la seguridad y de la salubridad de sus administrados, llevan siempre el sello de acuerdos puramente locales; y si los gobernadores en casos imprevistos ó urgentes adoptaren alguna disposicion con cierto carácter de generalidad, no será considerada sino como una providencia que la necesidad reclama, y por tanto provisional, sujeta á la inmediata aprobacion del Gobierno.

Por la misma causa no tienen los gobernadores facultad para publicar alocuciones ó proclamas en que expongan principios, emitan sus opiniones particulares ó desenvuelvan teorías de administracion, porque las ideas generales deben partir del centro, y de allí tambien el impulso comun y la direccion uniforme.

Así pues, no pueden los gobernadores de provincia resistir, modificar, ni ménos anular los actos del Gobierno supremo, ni interpretar las leyes ó ampliar ó restringir el sentido de los reglamentos de administracion pública, ni en suma dictar otras disposiciones que las análogas á su carácter de autoridad subalterna encargada de la administracion secundaria ó local de cierto territorio.

29[illegible].—III. *Medios de instruccion*, por lo cual les corresponde evacuar los informes que el Gobierno les pida para resolver acertadamente cualesquiera negocios en cuya decision convenga apreciar las circunstancias locales ó los pormenores de la administracion provincial que sólo están al alcance de los gobernadores; y les pertenece tambien proponer al Gobierno todo lo que pueda contribuir al adelantamiento y desarrollo intelectual y moral de la provincia y al fomento de sus intereses en cuanto no alcancen sus facultades.

En casos semejantes el gobernador de la provincia no ejerce accion alguna, sino que excita ó provoca la del Gobierno, á quien señala la necesidad ó la conveniencia de dictar provi-

(1) Ley provincial de 20 de Agosto de 1870, art. 12.

dencias de tal naturaleza que traspasan los confines de su autoridad.

296.—IV. *Tutores de los pueblos,* porque como representantes y delegados del Gobierno ejercen dentro del territorio de su mando y conforme á las leyes, los actos de tutela administrativa que se derivan del protectorado que al mismo Gobierno corresponde sobre los establecimientos particulares de beneficencia y otros á que no alcanza su autoridad, sino un mero patronazgo ó un simple derecho de inspeccion y vigilancia para que la voluntad del fundador se cumpla, cuando su objeto es algun servicio de utilidad comun.

297.—II. Además de autoridades subordinadas á la administracion central, son los gobernadores jefes superiores de la administracion provincial, cuyo carácter les impone obligaciones diferentes, pues ó son éstas relativas á su cualidad de *superiores jerárquicos,* ó á la de *administradores de la provincia.*

298.—I. Como superiores en el órden jerárquico de la administracion procuran la accion administrativa, esto es: 1.° excitan, estimulan y ponen en movimiento á todas las autoridades dependientes de la suya: 2.° vigilan é inspeccionan á los funcionarios subalternos, y corrigen las faltas que cometan en el desempeño de sus cargos: 3.° nombran y separan á ciertos agentes inferiores: 4.° aprueban ó censuran sus actos, los reforman ó anulan: 5.° suspenden en casos urgentes á cualquier empleado del ministerio de la Gobernacion, Hacienda ó Fomento, dando cuenta inmediata al Gobierno: 6.° les exigen la responsabilidad administrativa á que hubiere lugar por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, y pasan el tanto de culpa á los tribunales de justicia, si el abuso constituyese un delito: 7.° y ejercen la vigilancia que les corresponde en materia de contribuciones, rentas, propiedades y derechos del estado (1).

299.—II. En razon de administradores de la provincia: 1.° presiden sin voto la Diputacion y la Comision provincial: 2.° autorizan sus actas, comunican y ejecutan sus acuerdos: 3.° llevan el nombre y la representacion de la provincia en sus asuntos judiciales, informes, correspondencia y comunicaciones: 4.° inspeccionan las dependencias de la provincia y del municipio,

(1) Órden de 30 de Junio y reglamento de 8 de Diciembre de 18

comprueban el estado de sus cajas, archivos y cuentas, y cuidan de que sean cumplidas así las leyes y disposiciones generales, como los acuerdos de la Diputacion y de la Comision provincial: 5.° suspenden la ejecucion de estos acuerdos siempre que proceda con arreglo á las leyes (1).

Uno de los actos de inspeccion que de la autoridad de los gobernadores se deriva, es el exámen de los expedientes en las mismas oficinas de las Diputaciones y Comisiones provinciales, para lo cual no necesitan autorizacion prévia de estos cuerpos, ni darles aviso anticipado de la visita que se proponen girar, ni ménos se les puede impedir, á título de que carecen de facultados para delegar su autoridad en semejantes casos, que les auxilie algun funcionario público de su eleccion (2).

300.—Tales son la índole compleja y la dilatada extension de la autoridad de los gobernadores de provincia; más esta autoridad seria vana é ilusoria, si la ley no reuniese al mero imperio alguna parte del mixto, ó á su potestad de mando cierta jurisdiccion; porque si bien la facultad de conocer de los delitos y castigarlos pertenece exclusivamente á los jueces instituidos por la ley para sentenciar las causas civiles y criminales, todavía conviene que el legislador delegue en las autoridades administrativas el derecho de corregir ciertas faltas.

301.—I. Por este carácter corresponde al gobernador de la provincia, como medio de ejercer su autoridad, la facultad de aplicar gubernativamente las correcciones señaladas en las leyes, reglamentos y disposiciones de policía y en los bandos de buen gobierno; bien que este poder debe tener límites angostos para no traspasar la línea de una mera correccion gubernativa. Un grado mayor de severidad transformaria la potestad de disciplina en derecho de castigar con usurpacion manifiesta de las atribuciones propias de los tribunales de justicia.

302.—Los gobernadores, al publicar los bandos de buen gobierno y disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y reglamentos, deben ajustarse en las correcciones que en ellas se establezcan al art. 625 del Código penal. Tambien pueden imponer multas discreccionales á los individuos, funcionarios y corporaciones dependientes de su autoridad, sometiendo los

(1) Ley provincial de 20 de Agosto de 1870, art. 9.
(2) Reales órdenes de 14 de Octubre de 1872.

delitos ó faltas ajenas á la disciplina administrativa á la accion de los tribunales. Exceptúanse los alcaldes, regidores y diputados provinciales cuya responsabilidad administrativa se determina en otro lugar (1). No alcanza la potestad coercitiva de los gobernadores á imponer multas mayores que las señaladas en el Código penal, salvo si estuvieren expresamente autorizados para ello por las leyes ó reglamentos. En tal caso darán la órden por escrito citando la ley ó reglamento.

En caso de insolvencia, ó careciendo el culpado de bienes con que hacer efectiva su responsabilidad, pueden los gobernadores conmutar la correccion pecuniaria, decretando el arresto supletorio en la proporcion que fija el art. 624 del Código penal, y quedando las penas más graves á cargo de los tribunales competentes. De forma que la facultad concedida por la ley á los gobernadores de provincia, de imponer y aplicar correcciones pecuniarias y corporales, no es alternativa, sino gradual, considerando las segundas como subsidiarias de las primeras, y en fin, establecidas por via de sustitucion y apremio, para evitar la impunidad á causa ó con pretexto de insolvencia.

303.—La exaccion de las multas impuestas por los gobernadores les pertenece á ellos mismos dentro de la via gubernativa; más si fuese necesario practicar diligencias judiciales, como embargar bienes, trabar ejecucion, ó seguir otros trámites cualesquiera del juicio civil, el gobernador debe abstenerse de tales procedimientos é invocar el auxilio del juez competente, porque así está mandado por convenir á la mútua independencia de los poderes.

304.—En todo caso, tanto estas multas como las que impusiere cualquiera otra autoridad en uso de sus facultades, deben satisfacerse siempre en el papel creado al efecto, no consintiendo el Gobierno por ningun pretesto ni motivo la menor contravencion ni dispensa (2).

305.—II. Segun este mismo principio pueden los gobernadores de provincia instruir por sí mismos ó por sus delegados la sumaria informacion de los delitos cuya averiguacion se deba á

(1) Ley municipal de 20 de Agosto de 1870, art. 175, y ley provincial de igual fecha, artículos 91 y 93.

(2) Real decreto de 18 de Abril de 1848, real órden de 20 de Junio de 1849 y real decreto de 5 de Octubre de 1851.

sus disposiciones ó agentes; de suerte que conocen á prevencion con los jueces de estos asuntos del órden judicial, para que las huellas del crímen no se borren ó el criminal no eluda el condigno castigo; pero tan pronto como estas primeras diligencias fueren practicadas, espira la autoridad administrativa y empieza la judicial á quien debe entregar el sumario con los detenidos dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la detencion para que los juzgue el tribunal competente. Cualquiera omision ó descuido en este punto implicaria su responsabilidad (1).

306.—III. Por último, el medio extremo de exigir obediencia y de obtener el cumplimiento de las órdenes del Gobierno y de sus propias disposiciones y providencias, á pesar de cualquiera resistencia individual ó colectiva, es requerir el auxilio de la fuerza armada. En efecto al gobernador corresponde muy especialmente cuidar del órden público en el territorio de la provincia, á cuyo fin le prestan auxilio las autoridades militares cuando lo reclama (2). Entónces la autoridad militar acude al socorro de la civil y obra como instrumento de ésta y segun sus instrucciones. Del uso intempestivo ó imprudente de las armas será responsable el gobernador, miéntras la provincia no fuere declarada en estado excepcional y sus órdenes fueren acatadas y cumplidas; desde allí en adelante responden los capitanes ó comandantes generales.

307.—El ministerio de los gobernadores de provincia interesa de tal manera á la vida de los pueblos, que así como no puede la nacion estar un solo instante sin Gobierno, no puede tampoco una provincia estar huérfana un solo dia de su administracion local. Por eso mismo exigen las leyes y los reglamentos la asídua atencion y la presencia constante de dicha autoridad en su propio territorio; y por eso tambien provéen anticipadamente á las necesidades de la administracion, declarando que si el gobernador estuviere ausente de la provincia ó imposibilitado de atender al desempeño de su cargo, le sustituya en todas sus funciones el secretario del gobierno de la provincia, excepto en la presidencia de la Diputacion y de la Comision provincial.

Mas si el gobernador sólo se ausentare de la capital, continuará en el ejercicio de todas sus atribuciones desde el punto en que

(1) Const., arts. 3 y 9.
(2) Ley provincial, art. 11.

se halle, sin perjuicio de que los jefes administrativos y el secretario del gobierno despachen y firmen todo lo que sea de mera tramitacion, entendiéndose directamente con los ministros, cuando la urgencia y perentoriedad de los asuntos lo hicieren necesario (1).

308.—Los actos de esta autoridad superior de las provincias llámanse órdenes ó decretos del gobernador ó del gobierno político. Entiéndese comunmente por órden cualquiera disposicion relativa á un asunto de interés general, y decreto es la providencia resolutiva de alguna solicitud ó pretension privada: de donde se infiere que el gobernador, al expedir una órden, puede obrar espontáneamente ó requerido; más al dictar una providencia, obra casi siempre excitado ó á peticion de parte.

309.—Apénas hay fórmulas prescriptas para estos actos; pero existen ciertas reglas esenciales consagradas por la práctica, aconsejadas por la razon y requeridas por la justicia, algunas de las cuales recibieron la sancion del legislador, y otras que son preceptos reglamentarios. Nadie debe ser juzgado sin ser oido; y de aquí la necesidad de abrir la puerta á la defensa de los interesados, oyendo por sí ó por medio de sus subordinados, con toda la frecuencia compatible con el servicio público, cualesquiera quejas y reclamaciones verbales, debiendo darles la terminacion más breve y perentoria, y evitar cuantas veces fuere dable la instruccion de expedientes, ó si se instruyen, procurando que sean sucintos y poco dispendiosos (2).

La administracion habrá de ser ilustrada; de donde se infiere que los gobernadores de provincia deben pedir informes á las autoridades y corporaciones subalternas en asuntos que versen sobre el conocimiento y juicio exacto de los hechos ó de las circunstancias locales, teniendo la obligacion de oir el dictámen de las Diputaciones ó de las Comisiones provinciales y de someterse á sus acuerdos cuando las leyes ó reglamentos así lo exigen: condicion rigorosa cuyo cumplimiento es preciso haga constar en la instruccion del expediente, y conviene conste además en el preámbulo de la parte dispositiva, insertando las fórmulas de costumbre, para que el acto no pueda ser tachado ni combatido como vicioso. Por último, todos los del gobernador deben estar

(1) Ley provincial, art. 13.
(2) Real órden de 24 de Diciembre de 1838.

autorizados con su firma, é importa al buen órden de la administracion que se inserten en un registro especial.

310.—Los actos de los gobernadores son obligatorios dentro de la provincia como los del Gobierno en todo el reino; y así la misma autoridad que impone el precepto, castiga á los desobedientes dentro de los límites de la potestad de correccion y disciplina; más para caer en culpa por resistencia al mandato, es preciso hacerlo saber ó notificarlo á los que deben guardarlo ó cumplirlo.

Cuando un alcalde requerido por el gobernador de la provincia le negase la obediencia debida ú omitiese hacer lo mandado en un plazo razonable, puede éste cometer su ejecucion al juez municipal del pueblo ó su suplente. Esta delegacion se limita al tiempo y á los casos absolutamente precisos, y no envuelve la facultad de intervenir el delegado en los actos del Ayuntamiento (1).

311.—Las disposiciones de los gobernadores de observancia comun habrán de tener el grado de publicidad conveniente para que lleguen á noticia de todos sus administrados, á cuyo fin se sirven dichas autoridades del *Boletin oficial* de la provincia como el Gobierno de su *Gaceta*. Si expiden circulares á los jefes subalternos, éstos las publican y ejecutan con arreglo á las leyes; y si la providencia del gobernador fuere de carácter privado, la notificacion se limitará á los interesados. De cualquier modo que la publicacion de dichos actos se hiciere, son obligatorios desde el dia en que el gobernador ó las autoridades sujetas á sus órdenes los hacen saber al público ó á los particulares á quienes incumbe su cumplimiento.

312.—Por regla general pueden los gobernadores de provincia reformar sus providencias y las de sus antecesores cuando son tocantes á materias ó negocios puramente administrativos ó emanan de su autoridad como administradores de los pueblos, porque como las necesidades de la administracion varian, los medios de satisfacerlas deben ser tambien variables.

313.—Sin embargo, ocurren algunos casos de excepcion á esta regla, á saber:

I. Si el acto del gobernador fuese confirmado por una autoridad superior, pues entónces tiene la misma fuerza obligatoria y

(1) Ley municipal, art. 191.

el mismo carácter de generalidad que si el Gobierno lo hubiese dictado.

II. Si el gobernador, en uso de sus legítimas atribuciones, dictó una providencia que causó estado, pues en aquel mismo punto espiró su autoridad, cerrado y ultimado el expediente gubernativo con la decision final.

III. Cuando el acto resolvió una cuestion preexistente que prestó fundamento á una decision judicial, porque ya se halla fuera de los límites de la competencia administrativa y adquiere la estabilidad de la cosa juzgada.

IV. Cuando la providencia hubiese dado orígen á un derecho, porque modificarla ó revocarla equivaldria á un despojo. El derecho adquirido excluye el poder discreccional de la administracion.

V. Y por una razon análoga, cuando se hubieren declarado competentes ó incompetentes en un negocio.

314.—Los actos del gobernador en materias de administracion pueden ser reformados ó anulados completamente por los ministros de la Gobernacion, Hacienda ó Fomento segun su naturaleza, y despues por el Rey en Consejo de ministros, cuya suprema autoridad no será lícito invocar *omisso medio*, es decir, sin acudir ántes al superior inmediato de las autoridades de provincia, porque así conviene á la subordinacion jerárquica y á la conservacion de la disciplina administrativa (1).

315.—Los bandos de buen gobierno que los gobernadores dictan en uso de sus atribuciones, sólo son revocables por la via gubernativa, pues las leyes dejan libre y expedito el ejercicio de la potestad reglamentaria que pertenece á la administracion en todos sus grados.

316.—Cuando los gobernadores de provincia obran, no en virtud de su autoridad propia, sino en uso de una delegacion especial atribuida por las leyes y reglamentos, las mismas leyes y reglamentos determinan quiénes son sus superiores en aquel ramo, y á quién por tanto corresponde conocer de sus actos por via de queja ó reforma.

317.—Contra las decisiones de los gobernadores en materias que puedan ser objeto de la via contencioso-administrativa, acuden los interesados para que las enmienden ó revoquen á las

(1) Real decreto de 28 de Diciembre de 1849, art. 6.

Comisiones provinciales (1). Proceden en tales casos los gobernadores como jueces administrativos de excepcion, y así otorgan las leyes el recurso de alzada ante el tribunal competente.

318.—Los gobernadores de provincia son responsables de las faltas y delitos que cometan en el ejercicio de sus atribuciones. Esta responsabilidad puede ser administrativa ó judicial.

319.—Dan orígen á la primera las faltas leves, como negligencia ú omision en el cumplimiento de los deberes propios de su cargo. El Gobierno, en uso de su potestad de correccion y disciplina, la exige amonestando al gobernador ó reprendiéndole, si no le suspende ó destituye.

320.—La responsabilidad judicial procede en caso de delito, como detencion arbitraria, falsedad ó coaccion en materia electoral, desobediencia, cohecho, etc.

321.—El tribunal competente para juzgar y sentenciar á los gobernadores acusados de algun delito cometido miéntras estuvieren en servicio activo, es el Supremo de Justicia (2).

La ley provincial atribuye el conocimiento de estas causas en primera instancia á la Audiencia del distrito, y en último grado al Tribunal Supremo (3); y aunque parezca extraña la divergencia entre dos leyes publicadas casi á la vez, puesto que existe, debe prevalecer al criterio que la posterior deroga la anterior.

322.—Si el delito cometido por el gobernador no fuese oficial sino comun, por ejemplo, un homicidio en duelo, será tribunal competente el que administre justicia á los particulares, porque en tal caso no se trata de castigar á un empleado público delincuente en el ejercicio de su cargo. El delincuente no es el gobernador de la provincia, sino una persona privada.

CAPÍTULO VII.

De los subgobernadores.

323.—Son los subgobernadores autoridades medianeras entre

(1) Real decreto de 20 de Enero de 1875.
(2) Ley orgánica del poder judicial de 15 de Setiembre de 1870, art. 681.
(3) Art. 97.

los gobernadores y los alcaldes de los pueblos, de real nombramiento, que pueden suplir con ventaja á los corregidores. La ley, considerando la division territorial de España, halló necesarios al servicio público dos solamente, uno en Menorca y otro en la Gran Canaria; bien que autorizó al Gobierno para establecerlos en donde le pareciese conveniente prévia consulta del Consejo de Estado, y con la condicion de dar cuenta á las Córtes del uso que hubiere hecho de su facultad dentro de ocho dias estando abiertas, ó de los ocho primeros de la legislatura inmediata estando cerradas (1).

Otra posterior confirmó la existencia de los subgobiernos referidos, aunque el espíritu que en ella domina no es favorable al sistema de dilatar y robustecer la accion del poder central; pero retiró al Gobierno la autorizacion de que gozaba (2).

Por último el Gobierno, haciendo uso de los poderes extraordinarios de que por la fuerza de las circunstancias se halla investido, decretó que el ministro de la Gobernacion, á propuesta de los gobernadores y prévio informe de las Diputaciones provinciales, acordaria el nombramiento de subgobernadores en las poblaciones en donde los juzgase necesarios, y asimismo en los pueblos cuyos Ayuntamientos, asociados á los mayores contribuyentes, lo solicitasen del Gobierno (3).

324.—Los subgobernadores ejercen en el distrito de su mando, bajo la inmediata autoridad de los gobernadores de quienes son delegados, las atribuciones que á éstos corresponden en toda la provincia; y para el buen desempeño de su cargo gozan de las mismas facultades y tienen iguales obligaciones.

325.—La falta de reglamentos que de un modo preciso las determinen, nos obliga á encerrarnos dentro de límites un tanto vagos. Sin embargo, bien podemos aventurar:

I. Que el Gobierno deposita en ellos su confianza sobre todo para mantener el órden público; y así acudirán sin demora, dando parte al gobernador de la provincia, á cualquier punto del distrito donde ocurran trastornos, ó la tranquilidad se halle amenazada, ó sobrevengan sucesos graves y extraordinarios.

II. Que se abstengan de dictar providencia ó ejecutar acto al-

(1) Ley y reglamento de 25 de Setiembre de 1863.
(2) Ley provincial de 20 de Agosto de 1870, art. 14.
(3) Real decreto de 31 de Agosto de 1875.

guno atentatorio contra las facultades que la ley de Ayuntamientos concede á los alcaldes como administradores de los pueblos; pero pueden y aun deben exponer al gobernador cuanto juzguen conveniente acerca de las disposiciones que en tal concepto adopten las autoridades locales.

CAPÍTULO VIII.

De los alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes pedáneos.

326.—Para formar una idea exacta del pueblo, sea ciudad, villa ó lugar, es preciso ver en él un todo y la parte de un todo al mismo tiempo; es decir, una familia y un miembro de otra familia mayor, ó sea, una corporacion dentro del estado.

327.—Considerado bajo el primer aspecto, tiene el pueblo una existencia colectiva independiente, intereses propios y un gobierno peculiar, con la sola limitacion de reconocer la supremacía del poder soberano y acomodarse en la gestion de sus negocios privativos á las leyes y reglamentos. Bajo el segundo aspecto sacrifica sus intereses de corporacion al bien del estado, respeta sus leyes, obedece á las autoridades, y en suma, pierde todo carácter de personalidad y confunde su vida propia con la vida social.

328.—De esta division importante nace la diferencia entre el régimen municipal y el gobierno ó la administracion del estado, y surge tambien la necesidad de instituir magistrados que cuiden á la vez de la gestion de los intereses vecinales y velen por la conservacion y fomento de los públicos.

329.—Cuanto más nos acercamos al fondo de la sociedad, tanto más claramente divisamos estos dos órdenes de actos administrativos, porque conforme el círculo de los afectos é intereses se estrecha, las relaciones son más íntimas y las cadenas, sin hacerse más pesadas, son más fuertes. Los vínculos políticos abrazan mayor número de personas y determinan relaciones más extensas y variadas; pero sujetan más nuestro corazon el nudo sagrado de las familias y los lazos de la sangre. Es un problema todavía si conviene fundar el órden social más bien en la intensidad que en la extension de los afectos, dado que es un hecho constante en nuestro siglo que cuanto ganan en superficie otro tanto pierden en profundidad. Como quiera, estos sentimientos de amor concentrado en la familia, en el pueblo y en la provincia existen y deben ser respetados por el legislador miéntras no degeneren en un egoismo colectivo, apareciendo el estado como un grande sistema de asociacion, cuyas fuerzas se hallan repartidas en mil círculos de actividad que giran alrededor de un

solo centro, y contribuyen con la diversidad de sus movimientos á la armonía general.

Por manera que en el seno de la grande pátria, de la pátria comun, poseemos una segunda pátria, el pueblo en donde hemos nacido, en donde habitamos, en donde viven nuestras familias y se hallan nuestros bienes; el centro, en suma, de todos nuestros intereses los más caros y de nuestros recuerdos los más tiernos.

330.—Conforme á esta teoría, el Gobierno mira al bien de la nacion: el gobernador al público y al de la provincia, y el alcalde está instituido para procurar el comun juntamente con el local. Así se ha comprendido en España desde los tiempos más remotos de nuestra monarquía, pues el orígen de los alcaldes es antiguo, por lo mismo que la necesidad de su establecimiento no es moderna.

331.—Cuando hablemos de los Ayuntamientos será la ocasion oportuna de narrar en breves palabras la historia del gobierno municipal de España, pues ahora sólo entra en los límites de nuestro cuadro describir el orígen y las facultades de los alcaldes, que si son miembros de las corporaciones municipales y ejecutores de sus acuerdos, tambien se hallan revestidos con el carácter de agentes de la administracion central.

Habia entre los Visigodos magistrados que tenian autoridad y ejercian jurisdiccion en las ciudades á nombre de los duques y condes con el título de *vicarios*, y otros que gobernaban un pueblo rural de escaso vecindario, llamados *villicos* y despues *majores villæ*, de donde proceden las palabras *mayorinos* y *merinos* de uso tan frecuente en la edad media. Al tiempo que se iba restaurando el municipio romano trasformado en Concejo, solian los pueblos instituir jueces de su eleccion en lugar de los merinos ó jueces reales; novedad introducida por la costumbre, y más adelante confirmada en los fueros ó privilegios singulares otorgados por la Corona. Y aunque el Concilio de Leon celebrado en 1020, declara que *in Legione, seu omnibus cæteris civitatibus, et per omnes alfoces, habeantur judices electi à Rege, qui judicent causas totius populi*, y el Fuero Viejo de Castilla confirma el señorío real en toda justicia (1), ni uno ni otro impedian

(1) Concil. Legion., cap. 18, y ley 1.ª, tít. I, lib. I, Fuero Viejo.

la multiplicacion de los jueces de fuero. El derecho comun era la regla, y el privilegio la excepcion.

Alcalde viene conocidamente de *al-cadí* ó el juez de los árabes, habiendo pasado el nombre de estos á los mozárabes y de ellos á los cristianos, antiguos pobladores de los reinos de Leon y Castilla. Es sabido que Alonso VI dividió el gobierno de la ciudad de Toledo reconquistada en 1085, entre tres alcaldes, el mayor nombrado por el Rey, y dos ordinarios, uno de los mozárabes ó vecinos antiguos, y otro de los castellanos ó pobladores nuevos, ambos elegidos por sus respectivas clases.

No se entienda sin embargo, como algunos presumen, que entónces y con aquella ocasion empezaron á ser conocidos los alcaldes, pues ántes ya se nombran en algunos fueros municipales de los más famosos (1).

332.—Bien que la institucion de los alcaldes hubiese tenido por objeto administrar justicia segun fuero, y viniesen á ser estos magistrados unos jueces foreros, ejercieron con el tiempo atribuciones de gobierno. Estaban los poderes públicos tan ligados y confundidos, que la justicia y el gobierno eran dos partes de la administracion municipal.

Así pues empezaron los alcaldes por ser jueces de provision real, y más tarde se convirtieron en magistrados populares, puesto que si no todas, muchas ciudades, villas y lugares de estos reinos alcanzaron el privilegio de elegirlos, de igual modo que solian los vecinos elegir cada año los hombres buenos para los demás oficios municipales.

333.—Los pueblos que tenian por fuero no recibir jueces forasteros sino cuando todos ó la mayor parte de los vecinos lo pidiesen, llevaban á mal que se les quebrantase; pero los Reyes, perseverando en la política de robustecer su autoridad enflaquecida y debilitada con los privilegios del clero y la nobleza por un lado, y por otro con la extension creciente de las libertades municipales, no cejaron desde la mitad del siglo XIV en el propósito de mandarles corregidores, haciendo uso de la prerogativa declarada en la ley goda (2): así es que unos pueblos se regian por alcaldes ordinarios elegidos por ellos mismos, y otros pres-

(1) En los de Villavicencio (1020), de Sepúlveda (1029), de Nájera (1076) y otros, pero ninguno que conozcamos anterior al siglo XI.

(2) Ley 13, tit. 1, lib. II del Fuero Juzgo.

taban obediencia á los alcaldes mayores nombrados por el Rey. La autoridad de los delegados reales se engrandeció con tanta más facilidad, cuanto que D. Alonso XI, por evitar varios inconvenientes del gobierno municipal, introdujo la extraña novedad de convertir algunos oficios electivos en oficios de merced real, y aun declararlos vitalicios ó perpétuos contra fuero.

D. Juan II, para subvenir á los gastos de la guerra con los Moros en 1431, acudió al arbitrio de poner en venta ciertos oficios concejiles, y este abuso llegó al extremo con motivo de las alteraciones de Castilla hácia el año 1464. Entónces fueron enajenadas muchas alcaldías y adquirido el derecho de transmitirlas sus dueños por juro de heredad; y aunque el Rey á peticion de los procuradores á las Córtes de Ocaña de 1469 revocó aquellas mercedes, quedó trazado el camino que en sus apuros siguieron desde Felipe II los de la casa de Austria.

La institucion de los corregidores anuló casi por entero la autoridad de los alcaldes naturales de los pueblos sujetos á la jurisdiccion real (1).

334.—Los alcaldes fueron, pues, primitivamente, además de ministros de la justicia, depositarios de una parte de aquella autoridad pública que á los Concejos correspondia para discutir y resolver los asuntos comunes, y superiores de ciertos oficiales municipales de cuyas providencias conocian en grado de apelacion; y al mismo tiempo que participaban del gobierno económico de los pueblos, solian mandar la fuerza armada que cada Concejo mantenia á su sueldo para proveer á la tranquilidad de sus juntas ó cabildos, asegurar el cumplimiento de la justicia, perseguir á malhechores, sostener los derechos de la comunidad y salir á campaña en los casos estipulados por las cartas y fueros.

335.—Los alcaldes jurados ó jueces foreros, á diferencia de los jueces forasteros ó de salario que el Rey nombraba y retribuia, llevaban el sello de una creacion defectuosa, porque su oficio era en gran parte real, y su nombramiento de orígen popular: confusion de facultades que no reprenderemos en los hombres de aquellos tiempos, pero tan viciosa entónces como ahora. Verdaderamente los Reyes y los Concejos protestaban con su diaria

(1) Curso de derecho político segun la historia de los reinos de Leon y Castilla, capítulos XXXVII y XXXIX.

conducta contra los vicios de la institucion, pugnando aquéllos por extender su influjo en el gobierno de los pueblos, y resistiendo éstos la invasion creciente de la autoridad real: lucha sostenida con empeño y con razon sobrada por entrambas partes, pues si la tenian poderosa las ciudades y villas para defender sus libertades municipales, tampoco habia sinrazon en los Reyes cuando revindicaban el ejercicio exclusivo de sus prerogativas. El interés público demandaba dar al Rey la justicia, y el gobierno económico de las ciudades y villas á sus alcaldes y Concejos; pero en vez de esta solucion fácil hoy, imposible entónces, hubieron de entrar en tratos los Reyes y los pueblos y avenirse recíprocamente, otorgando al gobierno municipal más ó ménos libertades. Era muy comun el fuero que los alcaldes ó jueces fuesen puestos por los vecinos, si bien unas veces se requeria la aprobacion ó confirmacion de este nombramiento por el Rey, otras estaban los pueblos obligados á recibir jueces reales, y otras en fin, cuando las ciudades ó villas habian obtenido el privilegio de gobernarse por sí propias, todavía quedaba á la autoridad real abierta una brecha en la cláusula, «salvo en aquellos logares do nos pidiesen jueces de fuera el conceyo, ó la mayor parte del conceyo, que los podamos nos dar:» ocasiones que por desgracia fueron harto frecuentes á causa de los bandos y parcialidades que dividian á los pueblos y ofrecieron á los Reyes motivos poderosos, y á veces pretextos, para debilitar el gobierno municipal, socolor de restablecer la paz entre los vecinos y hacer justicia de los malhechores y tiranos.

336.—Esta diversidad de legislacion duró hasta nuestros dias, lo mismo que el principio de la eleccion popular, pues todavía en la Novísima Recopilacion se ordena que á las ciudades, villas y lugares de estos reinos les sean guardados sus privilegios, y se les confirma en el goce de sus libertades y franquezas, buenos usos y costumbres (1).

337.—Publicada la Constitucion de 1812, la autoridad de los alcaldes fué encerrada dentro de sus verdaderos límites, influyendo la nueva organizacion política del estado en la separacion de las facultades judiciales y las administrativas que por tantos siglos estuvieron confundidas (2). En 1814 fueron restablecidos

(1) Ley 1.ª, tít. IV, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Arts. 309 y sig.

los corregidores y alcaldes mayores de real nombramiento con las mismas facultades en lo gubernativo y contencioso que tenian á principios de 1808 (1). La ley de 3 de Febrero de 1823 considera á los alcaldes como agentes del Gobierno y como presidentes de los Ayuntamientos y ejecutores de sus acuerdos. En 1824 recobraron los alcaldes las atribuciones judiciales y gubernativas que ántes ejercian, volviendo á ser autoridades de doble naturaleza, y perdieron en cambio su orígen popular, habiéndose mandado que los Ayuntamientos propusiesen en terna para los oficios municipales, y que la Audiencia ó Chancillería del territorio nombrase entre los propuestos. Más adelante, dividido el territorio en partidos judiciales é instituidos los jueces letrados, se proveyó de otro modo más conveniente á la necesidad de administrar justicia, prohibiéndose á los alcaldes ordinarios ejercer acto alguno de jurisdiccion contenciosa (2).

Desde entónces acá, así como fueron grandes y frecuentes las vicisitudes políticas, várias tambien y profundas hubieron de ser las que experimentaron las instituciones administrativas; mas todas ellas respetaron constantemente dos principios, la eleccion popular y el carácter administrativo de los alcaldes, si bien en cuanto á su desarrollo hubo graves diferencias cuya importancia creció por haberlas envenenado el espíritu de partido.

338.—La ley de administracion municipal distingue en los alcaldes dos caractéres segun los cuales ejercen atribuciones diversas, pues obran unas veces como delegados del Gobierno, y otras como administradores de los pueblos; es decir, que les corresponden atribuciones mixtas en razon de su doble carácter de autoridad pública é individuos del Ayuntamiento.

339.—Que el alcalde tenga facultades delegadas por la administracion central y que las haya de ejercer, no en interés del distrito municipal cuyo administrador es, sino en provecho de la nacion, lo exige el dogma de la unidad administrativa, el cual requiere que así como hay un solo jefe supremo en el corazon del estado y una sola autoridad superior á la cabeza de las provincias, haya tambien un magistrado único cerca de los pueblos.

Los alcaldes, como delegados del Gobierno, están bajo la *inmediata autoridad* del gobernador de la provincia: son agentes

(1) Real decreto de 30 de Julio de 1814.
(2) Real decreto de 5 de Setiembre de 1834.

de la administracion central, y la ley los subordina enteramente á sus superiores jerárquicos en el órden administrativo. Son puros mandatarios de la administracion superior, por lo cual, no sólo corresponde á ésta el derecho de vigilancia é inspeccion, sino la iniciativa en los actos de los alcaldes por medio de órdenes é instrucciones á cuyo fiel cumplimiento están obligados, porque todo mandatario debe seguir la regla de su mandato, animarse con su espíritu y empaparse en su pensamiento.

340.—Como delegados del Gobierno, los alcaldes pueden ser:

341.—I. *Organos de comunicacion* que obran:

I. *Notificando* ó publicando las leyes, reglamentos, reales órdenes y disposiciones de la administracion superior. Adviértase, sin embargo, que no es condicion esencial para que las leyes sean obligatorias esta forma de promulgacion, y por tanto la intervencion oficiál del alcalde sólo es necesaria con respecto á las leyes y reglamentos de general observancia cuya notificacion le fuere mandada, y siempre que los actos legislativos ó administrativos no deban ser ejecutados sino por los habitantes de un distrito municipal, porque entónces, no siendo promulgados á manera de preceptos comunes, es preciso, para que sean ejecutivos, el concurso de la autoridad de los alcaldes, con el fin de que llegue á noticia de aquellos á quienes obligan.

II. *Trasmitiendo* al gobernador de la provincia las representaciones que hicieren los Ayuntamientos, y las quejas que los particulares elevaren á dicha autoridad ó á las superiores por su conducto.

III. *Ilustrando* á las mismas con sus informes sobre pormenores de la administracion ó pretensiones individuales, cuando les fueren pedidos.

342.—II. *Agentes de ejecucion* ó encargados de cumplir las leyes y disposiciones superiores que proceden:

I. *Ejecutando* todos los deberes especiales que les señalan las leyes y reglamentos en punto á reemplazo del ejército, beneficencia, instruccion pública, estadística, caminos y demás ramos de la administracion.

II. *Mandando* ó adoptando por sí propios, donde no hubiere delegado del Gobierno, todas las medidas protectoras de la seguridad personal y de la tranquilidad pública, y dictando reglamentos ó bandos conducentes al ejercicio de sus atribuciones.

III. *Auxiliando* á los recaudadores de las contribuciones y suministrando á las tropas nacionales alojamientos y bagajes, para que ninguno de estos servicios se dilate ó interrumpa.

IV. *Reprimiendo* ó aplicando gubernativamente las correcciones señaladas en las leyes y reglamentos de policía.

V. Y por último, *requiriendo* el auxilio de la fuerza armada, cuando fuere necesario su apoyo para conservar el órden público.

343.—Como administradores de los pueblos poséen los alcaldes autoridad propia emanada de la ley, aunque la ejercen *bajo la vigilancia* de la administracion superior; es decir, que cuando son delegados del Gobierno, éste los subordina á una accion inmediata y tiene en sus actos una intervencion directa; pero si obran en calidad de mandatarios de los pueblos, la accion es mediata y la intervencion se limita al ejercicio de aquel derecho de suprema inspeccion que siempre se reserva el Gobierno para impedir que las corporaciones populares traspasen la línea de su competencia, ó cometan delitos abusando de sus atribuciones.

Las facultades de los alcaldes como administradores de los pueblos no son, pues, delegadas por el Gobierno, sino propias é inherentes á la misma naturaleza, á la esencia misma del poder municipal, porque si los Ayuntamientos son corporaciones reconocidas y aprobadas por la ley; si tienen una existencia pública distinta de la general; si ligan á los vecinos entre sí ciertas relaciones y los unen ciertos intereses que ni son de familia ni del estado; y en fin, si poséen bienes propios ó un patrimonio comun á los habitantes de cada pueblo, preciso es que haya un representante de esta sociedad y un gerente de la fortuna municipal.

344.—Todos los actos de los alcaldes como administradores de los pueblos emanan pues del principio que gozan de vida propia estas comunidades: son actos conservatorios de su existencia, protectores de su reposo y favorables al desarrollo de sus peculiares intereses; por cuya razon los alcaldes:

345.—I. Son *ejecutores* natos de los acuerdos de los Ayuntamientos, cuando tienen legalmente el carácter de ejecutivos; mas si versaren sobre asuntos ajenos á la competencia de la autoridad municipal, ó lastimaren los derechos civiles de tercera persona y ésta reclamase, suspenderá su ejecucion remitiendo los

antecedentes dentro de ocho dias al gobernador de la provincia para los efectos á que haya lugar (1).

En todos los grados de la administracion hay un poder que delibera y otro poder que obra, aquél colectivo y éste unipersonal. En el municipio es el Ayuntamiento quien acuerda y el alcalde quien ejecuta; de suerte que el alcalde es la cabeza y el brazo de la administracion municipal.

En efecto, convoca el Ayuntamiento y lo preside con voz y voto; dirige sus sesiones y concurre á todos los actos de la corporacion; lleva su nombre y la representa en todos los asuntos, salvas las facultades reservadas á los procuradores síndicos; publica y ejecuta los acuerdos del Ayuntamiento y dicta los bandos y providencias relativas á su fiel observancia; impone multas á los contraventores y tiene debajo de su autoridad y mando á todos los dependientes de los ramos de vigilancia y policía urbana y rural y los suspende de sueldo y empleo mediante justa causa (2).

346.—II. Son gerentes de la fortuna municipal ó administradores de los bienes de los pueblos cuya conservacion procuran conformándose á los acuerdos del Ayuntamiento, y usando de su autoridad en los casos urgentes, tales como restituir al uso público un aprovechamiento comun ó una servidumbre constituida en favor de los vecinos, cuando la usurpacion fuere manifiesta; vigilan y activan las obras públicas que se costean con fondos municipales; velan por el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudacion é intervencion de los fondos comunes; presiden las subastas y remates públicos de ventas y arrendamientos de bienes, arbitrios y derechos del comun; otorgan las escrituras de compras, ventas, transacciones y demás á nombre del Ayuntamiento, y ordenan los pagos con arreglo al presupuesto.

347.—Cualesquiera que sean las atribuciones que los alcaldes ejerzan con el carácter de administradores de los pueblos, son sus verdaderos mandatarios; de suerte que si el Ayuntamiento tiene el voto deliberativo que forma el acuerdo, la representacion pertenece al alcalde por ministerio de la ley (3).

(1) Ley municipal, arts. 159 y 163.
(2) Ley municipal, arts. 94, 95, 96, 107, etc.
(3) Ley municipal, art. 107.

348.—Siendo estos magistrados las autoridades superiores en la esfera de la administracion municipal, es llano que pueden delegar una parte de las atribuciones que les competen por derecho propio ó en virtud de la ley en sus inmediatos subalternos, ó sean los tenientes llamados tambien á reemplazarle en todas en los casos de ausencia, enfermedad ó vacante (1).

349.—En los actos de los alcaldes como delegados del Gobierno, ora notifiquen, trasmitan ó ilustren, ora ejecuten, manden, auxilien, corrijan ó requieran, se manifiestan tres condiciones inherentes á su carácter, la subordinacion jerárquica, la potestad reglamentaria y el poder coercitivo.

350.—La subordinacion impone á los alcaldes el estrecho deber de la obediencia á las disposiciones del Gobierno y de sus representantes en las provincias, así como la superioridad jerárquica de éstos es la razon porque la ley les confiere el derecho de suspender, reformar ó anular los actos de los alcaldes. Mas como pudiera acontecer que el servicio público fuese comprometido por el abandono ó la resistencia formal de un alcalde, el legislador, previendo este caso, ha dispuesto que cuando dejase de ejecutar algun acto prescrito por la ley, el gobernador de la provincia, despues de haberle requerido al cumplimiento, deberá proceder oficialmente á su ejecucion, ya por sí, ya por medio del juez municipal ó cualquiera de sus suplentes. Convendria además poner en noticia del Gobierno la desobediencia del alcalde para la resolucion á que hubiere lugar (2). Puesto que el Gobierno está encargado de la ejecucion de las leyes bajo su responsabilidad, es preciso concederle la autoridad bastante para remover los obstáculos á la accion libre del poder ejecutivo.

351.—La plenitud de la potestad reglamentaria reside en el Rey, quien la comunica á todas las autoridades á las cuales delega la facultad de hacer ejecutar las leyes, porque no son los agentes del Gobierno en ningun grado de la escala administrativa instrumentos de ciega obediencia, sino delegados de su pensamiento y de su accion. Cuando los alcaldes obran como administradores de los pueblos, la potestad reglamentaria reside se-

(1) Ley municipal, arts. 109 y 112.
(2) Ley municipal, art. 191. V. núm. 116.

gun la ley en los Ayuntamientos cuyos individuos son, y participan con este carácter de su ejercicio.

352.—Varias son las reglas que conviene tener presentes en cuanto al ejercicio de esta potestad reglamentaria, á saber:

I. Los alcaldes poséen la potestad reglamentaria, no sólo respecto á las materias que la ley municipal determina en cuanto delegados del Gobierno, sino tambien relativamente al ejercicio de las atribuciones que segun leyes especiales les corresponden. Dentro de dichos límites los actos de su autoridad son legítimos: si los traspasasen constituirian una ilegalidad por razon de incompetencia ó por exceso de poder, y entónces no serian obligatorios, ni por su desobediencia incurriria nadie en falta. Los tribunales tampoco deben apoyarlos con su autoridad, so pena de hacerse cómplices del acto ilegal, y á fuer de ilegal, nulo.

Mas si la disposicion reglamentaria cabe dentro de los poderes del alcalde, aun cuando fuese inoportuna, perjudicial ó inconveniente, será siempre un verdadero acto administrativo que los habitantes deben obedecer y los tribunales aplicar, hasta que el superior jerárquico tenga á bien suspenderlo, reformarlo ó anularlo.

II. Si la ley hubiese reglamentado ya cierto servicio de los que están bajo la autoridad del alcalde, éste no puede alterar las reglas establecidas subrogando su voluntad á la del legislador, ni por consiguiente ampliar ó restringir su sentido, ni imponer correcciones, ni agravar las impuestas.

III. Cuando la ley otorga á los alcaldes la potestad reglamentaria sin señalar límites fijos á su autoridad, no se entienda que les confia un poder omnipotente; por el contrario deben mostrarse parcos y escrupulosos en el uso de este poder discreccional, no sólo por respeto á la Constitucion y las leyes, sino por no incurrir en responsabilidad, apareciendo que el acto traspasa el límite de sus legítimas atribuciones.

IV. Asímismo convendria que los alcaldes se abstuviesen de publicar bandos relativos á intereses permanentes ó de observancia constante miéntras no fuesen aprobados por el gobernador de la provincia, porque si la gravedad de las disposiciones no salva la línea de la potestad reglamentaria, hace por lo ménos muy delicado su ejercicio. En tales casos es prudente cautela la intervencion superior limitando la autoridad del alcalde en nom-

bre del estado y en representacion de las generaciones futuras, pues los cuerpos políticos no tienen una existencia tan corta como la duracion de la vida humana, y todo lo que mira al porvenir de tal suerte compromete la del estado, que le viene estrecho el horizonte de una autoridad local.

V. El reglamento legalmente hecho es obligatorio para todos los vecinos y para las demás personas residentes ó transeuntes: su carácter es la generalidad en el distrito. Cualquiera disposicion dictada por el alcalde en odio ó en favor de algun individuo ó individuos en particular, no seria un reglamento sino un acto de persecucion ó un privilegio reprobado por la Constitucion que establece la igualdad en el repartimiento de los beneficios y las cargas. Verdaderamente puede el alcalde dictar reglamentos acerca de ciertas clases ó profesiones; pero aun entónces no mira á las personas sino á las cosas que representan; y si adopta providencias individuales, es en cuanto tienen por objeto la ejecucion de alguna ley ó reglamento general.

VI. Los reglamentos deben publicarse en la forma de costumbre: ántes de la publicacion no tienen fuerza obligatoria. Esta notificacion administrativa convendria que no fuese verbal, sino escrita, y que se hiciese con la solemnidad ordinaria para que llegase á pleno y exacto conocimiento de todos los obligados á su observancia.

353.—Entre los reglamentos que los alcaldes dictan como agentes del Gobierno y los que mandan observar como mandatarios de los pueblos median las siguientes diferencias:

I. Los primeros son emanacion de una autoridad delegada: los segundos nacen de un derecho propio.

II. Los primeros son relativos á la administracion general: los segundos á la administracion municipal.

III. Aquéllos son actos de la autoridad exclusiva de los alcaldes, porque ellos solos están encargados de la accion ejecutiva en los pueblos: éstos son deliberaciones de los Ayuntamientos á quienes la ley confia la potestad reglamentaria.

IV. Los unos se publican y ejecutan bajo la autoridad de la administracion superior: los otros bajo su mera inspeccion ó vigilancia.

V. Y en suma, aquéllos son ejecutivos en virtud de la delegacion; y éstos lo son por la voluntad misma de la ley, salvo

los casos en que la ley exige el prévio exámen y aprobacion del acuerdo por la autoridad superior.

354.—El poder coercitivo es el complemento de la potestad reglamentaria, porque en vano hubiera la ley otorgado á los alcaldes la facultad de dictar reglamentos, si la observancia de éstos no estuviese asegurada con una sancion penal.

La facultad de los alcaldes para aplicar correcciones es puramente gubernativa y no judicial, de suerte que si castigan, proceden tan sólo por via de enmienda ó disciplina y para ensalzar y robustecer su autoridad administrativa: es tambien la consecuencia de una delegacion de la ley en favor del poder ejecutivo, del cual participan como representantes del Gobierno.

355.—Los límites de esta potestad son angostos. Puede el alcalde aplicar gubernativamente las correcciones establecidas en el Código penal, en las leyes y en los reglamentos de general observancia, así como en los dictados por el gobernador de la provincia y en los suyos propios, y por tanto imponer y exigir multas segun su prudente arbitrio y decretar el arresto supletorio en caso de insolvencia, conforme á la doctrina establecida en el núm. 302. Si se excediese en el rigor cometeria el delito de establecer una penalidad arbitraria, é incurriria en grave responsabilidad (1).

Cuando los alcaldes obran, no como delegados del Gobierno, sinó como jefes de la administracion municipal, ejercen tambien potestad coercitiva, pero no en virtud de un derecho propio, sino como ejecutores natos de los acuerdos de los Ayuntamientos. Así es que al imponer las multas en que incurren los infractores de las ordenanzas de policía y bandos de buen gobierno, no hacen uso de un poder discreccional, puesto que su autoridad se limita á la aplicacion y exaccion de las establecidas en virtud de la exclusiva competencia de aquellas corporaciones populares (2). De esta materia trataremos más adelante.

356.—Aunque los alcaldes ejercen muy distintas atribuciones, todas son de carácter administrativo, desde que la institucion de los jueces municipales (ántes de paz), vino á descargarlos de las obligaciones que tenian como auxiliares de la administracion de justicia. Así, pues, á los gobernadores de provincia pertenece

(1) Código penal, art. 207.
(2) Ley municipal, arts. 72 y 107.

por regla general suspender, corregir ó anular sus actos; y decimos por regla general, teniendo en cuenta que puede haber subgobernadores bajo cuya autoridad inmediata se hallen constituidos, ó proceder en otros casos en virtud de alguna delegacion especial, y entónces corresponde la enmienda á la autoridad delegante.

357.—Los actos de los alcaldes que se derivan de su potestad reglamentaria en cuanto delegados del Gobierno, no pueden ser impugnados por la via contenciosa, la cual no procede contra las providencias de comun observancia y general aplicacion. Mas si procurando la ejecucion de una ley ó reglamento en un caso concreto lastimasen el derecho de tercera persona, una vez agotados todos los recursos de la via gubernativa, es decir, despues de haber acudido el agraviado á la autoridad superior de grado en grado hasta llegar al Gobierno sin obtener la satisfaccion debida á su justicia, podria sin duda solicitarla de los tribunales administrativos. El alcalde no seria ciertamente parte en el litigio desde que el superior hubiere hecho suya la causa del inferior; pero siempre versaria la cuestion sobre el acto que dió orígen al agravio verdadero ó presunto.

358.—Los alcaldes, representantes del Gobierno cerca de los pueblos, están obligados á la obediencia, y por su desobediencia, así como por otras cualesquiera faltas que cometan en el desempeño de sus funciones gubernativas, incurren en responsabilidad ya administrativa, ya judicial segun la gravedad del caso.

El gobernador de la provincia puede amonestarlos, apercibirlos y multarlos en virtud de su potestad de correccion y disciplina; pero no los jefes económicos, ni otra autoridad alguna, las cuales deben limitarse á proponer á los gobernadores las medidas que juzguen convenientes para compeler á los alcaldes al cumplimiento de sus deberes (1).

No decimos más por ahora de esta materia, porque la responsabilidad de los alcaldes se confunde con la de todos los concejales ó individuos del Ayuntamiento, y preferimos aplazar la continuacion del asunto á dividir la continencia de la causa, pues á decir verdad de tal suerte predomina en ellos el carácter de magistrados populares segun la letra y el espíritu de la nueva ley

(1) Ley municipal, art. 195, y órden de 19 de Diciembre de 1870.

de administracion municipal, que la representacion del Gobierno queda eclipsada, y tiene más de aparente que de real y verdadera.

359.—Inmediatamente subordinados á los alcaldes aparecen los tenientes de alcalde que los suplen y reemplazan por su órden en ciertos casos.

Los tenientes de alcalde son como los alcaldes individuos del Ayuntamiento y autoridades del mismo carácter, y tienen igual potestad cuando los sustituyen: cuando no, son sus auxiliares; de suerte que además de la parte que como concejales toman en las deliberaciones, acuerdos y consultas de la corporacion municipal, ejercen las atribuciones que conforme á las leyes, instrucciones y reglamentos les comete el alcalde en cuanto delegados suyos. En donde hay un solo teniente, el alcalde y el teniente tienen cada uno á su cargo uno de los distritos del término municipal. Si hubiese más de un teniente, los distritos se distribuyen entre ellos.

Los tenientes, como delegados del Gobierno, pueden ser amonestados, apercibidos y multados por el alcalde y el gobernador (1).

360.—Los alcaldes de barrio son elegidos por el Ayuntamiento entre los vecinos que tengan su residencia fija en la demarcacion, y reelegibles. Reconocen por superior al Ayuntamiento que puede multarlos, suspenderlos y destituirlos. Tambien puede el alcalde acordar la suspension, pero en tal caso no debe exceder del plazo de dos sesiones ordinarias del Ayuntamiento. La absolucion de las faltas que se les hubieren imputado los habilita, sin darles derecho, á ser repuestos en sus cargos.

Reunen los alcaldes de barrio, como los alcaldes y sus tenientes, el doble carácter de auxiliares de la administracion municipal y delegados de la autoridad política, sobre todo en materia de órden público.

Aunque desempeñan un cargo concejil, no participan de un modo activo de las atribuciones reservadas por la ley á los Ayuntamientos, puesto que no tienen voz consultiva ni voto deliberativo en sus sesiones. La razon de su establecimiento es la necesidad de comunicar la accion del alcalde á todos los extremos.

(1) Ley municipal, arts. 108, 109, 112 y 195.

Como autoridad inferior en lo político y gubernativo ejercen las funciones que les deleguen los tenientes de alcalde, conformándose á las instrucciones del alcalde y del gobernador de la provincia.

361.—Los oficios de alcalde y teniente de alcalde, á semejanza de todos los municipales, son un cargo público y por tanto obligatorio entre los vecinos. Imponen, á fuer de obligatorios, el deber de la residencia, aunque no exigen el domicilio en el pueblo, sino en el distrito municipal, del que no pueden ausentarse el alcalde ni los tenientes sin avisar á quien debe suplirlos y dando parte por escrito al Ayuntamiento cuando la ausencia exceda de dos dias. Para ausentarse por más de ocho, necesitan su licencia (1).

Los alcaldes de barrio no pueden tampoco ausentarse de su distrito por más de veinticuatro horas sin la del teniente respectivo, quien designa la persona que haya de reemplazarle, dando cuenta de todo al alcalde y al Ayuntamiento (2).

362.—Los alcaldes y tenientes de alcalde son los hombres del Rey y los hombres del pueblo. Si fuese posible la coexistencia de dos autoridades encargadas de la ejecucion, una seria nombrada exclusivamente por el Monarca y otra elegida libremente por los ciudadanos. Mas como no hay nacion tan rica que pueda soportar el gravámen que impondria á los contribuyentes la retribucion de esta multitud de agentes administrativos, y como por otra parte tampoco redundaria en pro del órden público la presencia simultánea de dos autoridades activas, independientes y muchas veces rivales, la razon pide que sean producto de una voluntad doble, porque tambien son mixtas las facultades. Deban los alcaldes la autoridad que ejercen como delegados del poder central á la confianza del Gobierno, y su carácter de mandatarios del pueblo á su orígen popular. El nombramiento y la eleccion conciertan el interés general con el peculiar de cada municipio.

363.—De tres distintos modos puede combinarse el sistema mixto en una monarquía constitucional:

I. Presentando el Rey tres ó más sujetos al pueblo y eligiendo éste su alcalde entre ellos.—Este método rebajaria la dignidad real, y privaria de mucha parte de su justa libertad á los electo-

(1) Ley municipal, arts. 35, 53, 54, 57, 188, 194 y 195.
(2) Ley municipal, arts. 110 y 111.

res municipales, por cuyos motivos, sin más exámen, merece ser desechado.

II. Proponiendo el pueblo una terna al Rey y nombrando éste entre los propuestos.—Adolece de un inconveniente, cual es dejar muy poca latitud al Gobierno para escoger los ministros inferiores del poder ejecutivo.

III. Designar el Rey quién haya de ejercer el cargo de alcalde ó teniente entre todos los concejales.—Tal era el temperamento adoptado en España hasta la reforma de las leyes orgánicas derivadas de la Constitucion de 1869. Díjose que conciliaba las pretensiones é intereses de todos, que respetaba el principio popular siendo llamados los vecinos á emitir su voto, y que era bastante lata la intervencion del Gobierno, porque escogia el alcalde entre cierto número de personas el sujeto más digno de su confianza.

364.—Hoy no es así. Los alcaldes y sus tenientes son magistrados populares, y el único título de su investidura es el sufragio universal.

En efecto, por sufragio universal son elegidos los concejales. Reunidos los que deben constituir el nuevo Ayuntamiento bajo la presidencia del que hubiere obtenido mayor número de votos, proceden el primer dia del año económico, ó sea en la primera sesion ordinaria en votacion secreta y por mayoría absoluta del número total de concejales, á la eleccion de alcalde y tenientes de alcalde. En caso de empate se repite la votacion, y si ocurre segundo empate, decide la suerte (1).

Con este sistema queda en salvo el principio popular y la independencia del municipio es completa; pero puede con razon ponerse en duda si el Gobierno, personificacion del estado, tiene la representacion y la fuerza necesarias para mantener el órden público y para hacer guardar y cumplir las leyes, reglamentos y preceptos superiores; en fin si estará bien y lealmente servido en todas las ocasiones, y si en todas las ocasiones deberá ser responsable de los actos de una autoridad investida con un mandato obligatorio é irrevocable.

365.—Los alcaldes y sus tenientes pueden ser suspensos de sus cargos por el Gobierno ó el gobernador de la provincia oida la Comision provincial unas veces, y otras de acuerdo con ella,

(1) Ley municipal, arts. 48, 49, 50 y 51.

por iguales motivos y en la misma forma que los demás individuos del Ayuntamiento á cuyo tratado remitimos al lector. La destitucion no procede sino en virtud de sentencia ejecutoriada de juez ó tribunal competente, á saber, la Sala de lo Criminal de la Audiencia del distrito, á quien corresponde conocer en única instancia y en juicio oral y público de las causas contra los funcionarios del órden administrativo que ejerzan autoridad por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos, en los casos que no estén atribuidos por las leyes al Tribunal Supremo de Justicia (1). Téngase pues, por derogado el art. 183 de la ley municipal que establece la competencia de la jurisdiccion ordinaria de primera instancia.

Negar al Gobierno la facultad de pronunciar la destitucion de los alcaldes y tenientes de alcalde es lógico, en cuanto son magistrados municipales de orígen popular. Sólo el mandante puede tener derecho á revocar los poderes conferidos á su mandatario.

CAPÍTULO IX.

De los agentes auxiliares de la administracion.

366.—Así como los ministros están rodeados de los subsecretarios, directores, jefes y oficiales de secretaría y otros empleados subalternos que atienden á los pormenores de la administracion cuando instruyen los expedientes, recogen noticias, procuran la observancia de las leyes y reglamentos, provocan resoluciones generales ó particulares, y en fin auxilian con sus luces y su experiencia al ministro en el despacho de los negocios, así

(1) Ley municipal, arts. 181 y sig., y ley orgánica del poder judicial, art. 276.

tambien hay otros agentes esparcidos por el reino que son como los ojos y los brazos de la autoridad que por sí misma no puede llegar á todas partes.

367.—En primer lugar aparecen el secretario y los oficiales de los gobiernos de provincia que á las inmediatas órdenes de los gobernadores instruyen los expedientes, preparan su resolucion, proponen las medidas oportunas, y en fin cooperan á la accion administrativa sin tener participacion alguna en la autoridad. Reconocen por centro al ministerio de la Gobernacion, y entienden en todos los ramos de su competencia.

368.—La administracion económica de las provincias se halla á cargo de los jefes de Hacienda pública que corren con la distribucion y cobranza de las contribuciones, la mejora de las rentas, la persecucion del contrabando, la custodia de los caudales, la ordenacion de los pagos, etc., salva la vigilancia que como jefe superior civil corresponde al gobernador (1).

369.—Las secciones de Fomento compuestas de un jefe y corto número de oficiales entienden en los asuntos pertenecientes á dicho ministerio por lo que hace á la provincia. Estas Secciones forman un solo cuerpo con la denominacion de Administracion provincial de Fomento. Los asuntos de su competencia se distribuyen en cuatro negociados, á saber: 1.° Asuntos generales, Intervencion y Contabilidad: 2.° Estadística, Agricultura, Industria y Comercio: 3.° Obras públicas: 4.° Instruccion pública.

Los gobernadores no pueden ocupar á los empleados en las Secciones de Fomento en asunto alguno del servicio distinto de los propios de su especial instituto (2).

370.—La Instruccion pública está bajo la autoridad inmediata de los rectores de las Universidades y directores de los Institutos y Escuelas especiales, sin perjuicio de que los gobernadores y alcaldes, como delegados del Gobierno en las provincias y en los pueblos, vigilen el cumplimiento de las leyes, pero sin mezclarse en el régimen interior, ni en la parte literaria, ni en la administracion de los establecimientos (3).

(1) Orden de 30 de Junio y reglamento de 8 de Diciembre de 1869.

(2) Real decreto de 12 de Junio de 1859, reales órdenes de igual fecha, instruccion de 28 de Junio del mismo año, decretos de 26 de Agosto y 17 de Setiembre de 1870 y 7 de Agosto de 1871, reglamento de 15 de Setiembre y real decreto de 8 de Diciembre del mismo año, y decretos de 30 de Setiembre y 24 de Noviembre de 1873.

(3) Ley de 9 de Setiembre de 1857, arts. 260, 271 y 293.

371.—Á los ingenieros de Caminos, Canales y Puertos corresponde, bajo las órdenes inmediatas de sus jefes especiales los inspectores generales del ramo, la direccion facultativa de todas las obras públicas de su distrito, y el reconocimiento de aquellas que promovidas por el interés particular, puedan comprometer los intereses colectivos de la agricultura, del comercio ú otros análogos; pero están en el deber de prestar obediencia á los gobernadores de provincia en cuanto á los reconocimientos, planos y presupuestos, y en todo lo que tenga relacion con el órden público y no se oponga á la especialidad de su instituto, y de cooperar á la construccion y reparacion de las obras públicas que les encomendaren como jefes superiores de la administracion provincial (1).

372.—Los ingenieros de Montes vigilan y dirigen el servicio forestal en toda la extension de su distrito, visitan los bosques, inspeccionan la guardería, preparan los trabajos que preceden á los deslindes, forman los planes anuales de aprovechamientos, transmiten directamente á sus subalternos las órdenes del Gobierno y del gobernador de la provincia y les comunican sus instrucciones particulares (2).

373.—Á los de Minas pertenece visitar las comarcas mineras, practicar los reconocimientos, levantar los planos, hacer las demarcaciones, comprobar y rectificar en su caso las designaciones, firmar las actas, emitir su dictámen sobre el establecimiento de oficinas de beneficio cuando se alegue por los interesados la necesidad de una expropiacion, y en general evacuar los informes y consultas de carácter facultativo que les pida el gobernador (3).

374.—Los subdelegados de Sanidad tienen las siguientes obligaciones:

I. Velar incesantemente por el cumplimiento de las leyes, ordenanzas, reglamentos, decretos ó reales órdenes sobre sanidad, especialmente las relativas al ejercicio de las profesiones médi-

(1) Reglamento de 14 de Abril de 1846, real órden de 3 de Julio de 1847, real decreto de 25 de Febrero de 1859, reglamento de 28 de Octubre de 1863, reales decretos de 16 de Enero y 12 de Agosto de 1871 y 16 de Enero de 1872 y decreto de 22 de Marzo de 1873.

(2) Reglamento de 24 de Marzo de 1846, y reales decretos de 12 de Junio de 1859, 1.º de Setiembre de 1871 y 17 de Enero de 1872.

(3) Ley de 6 de Julio de 1859, reglamento de 25 de Febrero de 1863, decreto-ley de 29 de Diciembre de 1868 y real órden de 17 de Febrero de 1875.

cas y á la elaboracion y venta de las sustancias medicinales ó venenosas

II. Cuidar de que ninguna persona ejerza en todo ó en parte la ciencia de curar sin el correspondiente título, y de que los profesores se limiten al uso de los derechos que les confieren los suyos, salvo en los casos de grave, urgente y absoluta necesidad.

III. Vigilar la exacta observancia de lo prevenido en las leyes, reglamentos y demás disposiciones del Gobierno acerca de las condiciones con que únicamente pueden ser introducidas, elaboradas, puestas en venta ó suministradas las sustancias ó cuerpos medicinales ó venenosos.

IV. Presentar á los gobernadores de provincia y á los alcaldes cuantas reclamaciones creyeren necesarias por faltas de observancia ó contravenciones á las leyes de sanidad y á las reglas de higiene pública.

V. Examinar los títulos de los profesores de la ciencia de curar que ejercieren ó desearen ejercer su profesion, y recoger los de los finados ú horadar sus sellos y firmas, si los reclamaren las familias.

VI. Formar listas generales y nominales de los profesores que tuvieren su residencia habitual en el distrito de la subdelegacion respectiva, y remitirlas á los gobernadores directamente, si son subdelegados de la capital, ó por conducto de los alcaldes, si fueren de partido.

VII. Llevar los registros necesarios para formar las listas y tomar las notas anteriores.

VIII. Desempeñar los encargos y comisiones que los gobernadores ó los alcaldes les confien, y evacuar los informes que les pidan sobre asuntos de su facultad (1).

375.—Hay además otros agentes que sin tener una participacion directa y general en la accion administrativa, concurren sin embargo á ella de una manera eficaz, ya vigilando el cumplimiento de las reglas de cada servicio, ya empleando sus conocimientos facultativos en la inmediata direccion de algunos ramos especiales de la administracion pública, y ya en fin sosteniendo la correspondencia oficial y preparando la resolucion final de los expedientes.

A este número pertenecen todos los inspectores, cuyo carácter

(1) Reglamento de 24 de Julio de 1848, art. 7.

es de jefes intermedios encargados de examinar si las órdenes del Gobierno se cumplen, si las reglas de buena administracion se observan y si las necesidades públicas se satisfacen. Por esta causa los inspectores no tienen residencia fija, sino que se presentan en el punto que el Gobierno les designa, ó en donde el bien del servicio los llama.

376.—Además de los inspectores generales que están cerca del Gobierno, giran visitas y llevan la accion del poder central á donde quiera que conviene enviar un delegado revestido de grande autoridad y facultades extraordinarias, hay otros de inferior categoría que vigilan á los funcionarios públicos y observan si se cumplen las leyes y reglamentos tocantes á ciertos servicios.

377.—Cada provincia tiene un inspector de escuelas de primera enseñanza cuya obligacion es visitar las de todas clases establecidas en su distrito excepto las normales (1).

378.—Hay asimismo inspectores provinciales de Beneficencia que visitan los establecimientos privados ó de fundacion particular, procuran que se guarden las leyes y se cumpla la voluntad de los fundadores, y ponen en noticia del gobernador los abusos ó faltas que advierten (2).

379.—Hay además siete inspectores de Montes en los siete distritos forestales (3), un cuerpo de inspectores de Correos (4) y dos distintas inspecciones, una facultativa y otra administrativa, de Ferro-carriles (5).

380.—Por último, son utilísimos auxiliares los modestos empleados que en el silencio del gabinete se consagran al penoso trabajo de instruir expedientes, evacuar informes y preparar el despacho de los negocios; y si bien no poséen ninguna autoridad nominal, cuando el buen sentido los guia, la experiencia los aconseja y el amor al servicio público los estimula, ejercen un poder real fundado en sus conocimientos especiales y en su fidelidad á las reglas establecidas. Hacen relacion de los asuntos, proponen las providencias oportunas y aplican la decision del

(1) Ley de 9 de Setiembre de 1857, arts. 299 y 303.

(2) Instruccion de 7 de Enero de 1870, real decreto de 22 de Enero de 1872, y real órden de 8 de Junio del mismo año.

(3) Decreto de 11 de Julio y órden de 20 de Agosto de 1874, y reglamento de 17 de Mayo de 1875.

(4) Reglamento de 12 de Agosto de 1874.

(5) Real decreto de 19 de Enero de 1872, reglamento é instruccion de 29 de Mayo de 1873 y real decreto de 19 de Febrero de 1875.

ministro ó del jefe inmediato á casos iguales. Merced á esta oscura clase de empleados, digna del público aprecio y de la proteccion de la ley miéntras fuere honrada, laboriosa é inteligente, las oficinas son archivos vivientes y depósitos de las tradiciones administrativas; y á sus esfuerzos se debe en mucha parte mantener aquel espíritu de uniformidad y consecuencia que se descubre en todos los actos de un Gobierno sábio, á pesar de los cambios de la política y de la rápida sucesion de los tiempos y las personas.

TÍTULO II.

DE LAS AUTORIDADES CONSULTIVAS Y DELIBERANTES.

SECCION I.

AUTORIDADES CENTRALES.

CAPÍTULO. I.

De la administracion consultiva y deliberante.

381.—Necesidad de la deliberacion administrativa.
382.—Cuerpos consultivos de la administracion.
383.—Existen en todos los grados de la jerarquía.
384.—Su dictámen no es siempre necesario.
385.—Jamás es obligatorio.
386.—Los consejeros de la administracion deben ser amovibles.
387.—Atribuciones deliberantes de algunos consejos administrativos.
388.—Cuándo y cómo se pueden publicar sus informes.
389.—Consejos revestidos de jurisdiccion.

381.—La administracion tiene el encargo de ejecutar y hacer ejecutar las leyes de interés comun, y por eso está su poder representado en una série de agentes directos y auxiliares que transmiten la accion de unos en otros desde el centro del Gobierno hasta los más remotos confines del territorio nacional. Más aunque las atribuciones de la administracion sean esencialmente activas, no se excluye de sus actos toda deliberacion y consejo, pues ocurren con frecuencia casos en que importa, ántes de resolver, oir el dictámen de alguna corporacion instituida por la ley para ilustrar á los agentes administrativos en negocios árduos, en materias facultativas ó en asuntos de interés local.

382.—Como el auxilio de la ciencia y las luces de la experiencia es necesario en todos los grados de la jerarquía administrativa, la ley cuida de colocar al lado de cada autoridad encargada de la ejecucion un consejo que le ilustre y guie con acierto: por manera que toda organizacion administrativa, conforme á los principios expuestos, debe consistir en dos séries paralelas de agentes y consejos: aquéllos únicos dispensadores de la accion, y éstos solamente instituidos para ilustrar y preparar la resolucion de las más difíciles é importantes cuestiones administrativas (1).

383.—Esta doble organizacion se halla admitida entre nosotros y se observa constantemente desde donde el poder central tiene su elevado asiento hasta el humilde recinto de la administracion local. El Gobierno es ilustrado y dirigido por los Cuerpos Colegisladores, por el Consejo de Estado y otros especiales: el gobernador de provincia oye unas veces á la Diputacion, y otras á las Comisiones y Juntas provinciales, y el alcalde consulta con el Ayuntamiento y con las Juntas municipales.

384.—La ley señala cuándo deben las autoridades administrativas oir el dictámen prévio de estas corporaciones, en cuyos casos es tan necesario consultarlas ántes de adoptar cualquiera resolucion, que cometerian un exceso de poder si no les pidiesen consejo. Cuando la ley ó el reglamento callan, es potestativo oir ó no su parecer.

385.—Es regla constante que el dictámen de los consejos administrativos no sea obligatorio para las autoridades, ni el seguirlo ó apartarse de él agrave ni atenúe su responsabilidad. Las atribuciones de los consejos son, como su nombre lo indica, puramente consultivas: los actos emanan todos de las autoridades que representan al Gobierno en quien reside el poder ejecutivo. Quebrantada la unidad, roto un solo eslabon de esta cadena, ni hay movimiento libre, ni accion fuerte, ni poder independiente, ni seria posible responsabilidad alguna.

386.—No obstante que el voto de los consejos carece de fuerza obligatoria, todavía pudieran contrariar la accion de las autoridades, si se empeñasen, llevados de un espíritu de sistema ó de oposicion al Gobierno, en resistirle ó no auxiliarle, dando dic-

(1) Núm. 105.

támenes adversos á lo que exigen la ley ó la conveniencia pública. Entónces el Gobierno debe remover estos obstáculos que debilitan su pensamiento ó entorpecen su marcha, destituyendo á los consejeros como destituye á los agentes; de suerte que el principio de la revocacion sea aplicable tanto á las atribuciones activas como á las consultivas.

Y en efecto, toda participacion en el poder nace de dos fuentes, la delegacion ó el mandato expresados por el nombramiento real ó la eleccion popular; y así como es ley constante para los mandatarios del pueblo que sean sus poderes irrevocables miéntras no expira el plazo del mandato, así la regla general, con respecto á los delegados del Gobierno, es que sus facultades estén sujetas á revocacion, salvo en la administracion de justicia, porque la delegacion es absoluta, en cuya excepcion se funda el principio de la inamovilidad judicial; y hay delegacion revocable en los consejos.

387.—Además de las atribuciones puramente consultivas poséen algunas corporaciones de esta clase facultades deliberantes, como las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos que toman acuerdos y adoptan resoluciones con fuerza ejecutiva.

Nace la reunion de ambos géneros de facultades de la doble consideracion que dichos cuerpos tienen como encargados de velar por los intereses de una provincia ó pueblo y revestidos por la ley, dentro de tales límites, de un verdadero poder administrativo que ejercen bajo la autoridad ó bajo la vigilancia del superior, y como corporaciones dotadas de conocimientos especiales, cuyo concurso es sumamente útil para resolver cuestiones, procurar intereses ó dictar providencias de aplicacion local.

388.—Suelen los interesados pedir que se les dé conocimiento de los informes que evacuan los consejos ó juntas auxiliares de la administracion activa, y aun darse por agraviados cuando no se accede á su peticion. Ignoran sin duda que los dictámenes de un cuerpo consultivo son por su naturaleza un secreto que el Gobierno debe casi siempre reservar, á no exigir lo contrario graves razones de conveniencia pública; y en todo caso no son los cuerpos consultivos, sino el Gobierno mismo, quien puede resolver si la condescendencia perjudica ó no perjudica al servicio del estado (1).

(1) Real órden de 30 de Abril de 1855.

389.—Aunque ciertos consejos ejercen tambien jurisdiccion, fieles á la severa deduccion de doctrinas que nos hemos propuesto seguir, examinaremos estas facultades de nueva especie cuando tratemos de los jueces y tribunales administrativos. Esto nos permitirá observar en el estudio de las facultades consultivas igual método que hemos aplicado al análisis de las atribuciones activas, es decir, que procederemos tambien de la cabeza á los miembros, del centro á la circunferencia. El órden inverso cuadra solamente á las materias contenciosas á causa de las alzadas, porque así como la autoridad desciende del Rey en union con el Consejo de Estado, así los recursos de apelacion ascienden de grado en grado hasta encontrar al tribunal de última instancia.

Vicio grave es el método opuesto en que sin embargo incurrieron todos los publicistas al exponer la teoría y la práctica de estos cuerpos consultivos, y en que no cabe una enmienda parcial sino total, dando una ordenacion más lógica y una más rigorosa filiacion á las materias que comprende el derecho administrativo.

CAPÍTULO II.

Del Consejo de Estado.

ARTÍCULO 1.º—*Organizacion del Consejo de Estado.*

390.—Antiguo Consejo de nuestros Reyes.
391.—Proyectos de D. Fernando III.
392.—De D. Enrique II.
393.—Fundacion del Consejo de Castilla por D. Juan I.
394.—Novedades introducidas por D. Enrique III.
395.—Abusos en tiempo de don Juan II.
396.—Reformas de los Reyes Católicos.
397.—Espíritu del Consejo segun Felipe II.
398.—Incremento de su poder bajo Felipe IV.
399.—Abolicion del Consejo de Castilla.
400.—Su existencia ligada con el antiguo régimen.
401.—Proyecto de un Consejo de Estado.
402.—Consejo Real y de Estado.
403.—Carácter de esta institucion.
404.—Su composicion.
405.—Intervencion de los ministros en el Consejo de Estado.
406.—Nombramiento de los consejeros.
407.—Condiciones de aptitud.
408.—Sistema de categorías.
409.—Amovilidad del cargo.
410.—Incompatibilidades.
411.—Consejeros extraordinarios suprimidos.

390.—Durante la edad media limitaron la potestad real en Castilla las Córtes generales del reino, compuestas primero de dos brazos ó estamentos, á saber, clero y nobleza, y luégo de tres con la entrada de los ciudadanos. En Aragon fueron cuatro los brazos, el eclesiástico ó estado de la Iglesia, el de los nobles, el de los caballeros é hidalgos, dicho tambien de los infanzones, y por último el de las universidades ó popular.

Deliberaban las Córtes sobre los negocios públicos de mayor gravedad, y gobernaban los Reyes asistidos principalmente de los prelados y ricos-hombres, entre los cuales solian escoger algunos de su particular confianza que formaban su Consejo privado. No era este Consejo un verdadero cuerpo político, ya porque carecia de la autoridad propia de toda institucion permanente, ya porque la influencia de los consejeros del Rey tenia más de individual que de colectiva, y ya en fin porque no estaban deslindadas sus atribuciones, puesto que el Consejo privado no existia en virtud de la ley, sino en fuerza de una irregular costumbre.

391.—Notó D. Fernando III este vacío de la legislacion y procuró llenarlo, fundando, segun la opinion de algunos autores, el Consejo Real ó de Castilla, pero faltan las pruebas del aserto. Pensó en ello sin duda; más como Rey prudente, hubo de creer que no era llegada la sazon de sustituir la autoridad de los nobles con la de los letrados.

Cuentan que instituyó un Consejo de doce sabios para resolver con el auxilio de su ciencia y experiencia los negocios graves y dictar reglas de buen gobierno. Con todo eso, era aquella una junta privada y sin sombra de poder, de la cual no se tiene noticia bastante clara, y mucho ménos consta que se hubiese conservado en los reinados posteriores.

Continuaron el clero y la nobleza en la posesion de pertenecer al Consejo sin participacion del estado llano; pero ya los procuradores á las Córtes de Búrgos de 1367, de Toro de 1369 y 1371 y Búrgos de 1379 suplicaron al Rey que tomase hombres buenos de las ciudades, villas y lugares para que fuesen con los grandes y prelados de su Consejo; peticion otorgada, mas no cumplida

por entónces, segun lo manifiesta la insistencia de los interesados en llevar al cabo la reforma.

392.—Don Enrique II mostró deseos de agregar á su Consejo privado doce hombres buenos, dos por cada una de las provincias de Castilla, Leon, Galicia, Toledo, Extremadura y Andalucía; pero tampoco fructificó la idea en su tiempo, limitándose la novedad á declarar consejeros á los oidores y alcaldes de Córte.

393.—Don Juan I fué el verdadero fundador del Consejo Real, para cuya organizacion hizo ordenanzas en las Córtes celebradas en Valladolid el año 1385. Compúsolo de doce personas, cuatro de cada uno de los tres estados, eclesiástico, noble y llano, mandando que todos los negocios se librasen por aquellos doce consejeros excepto los de justicia que estaban encargados á la Audiencia, y algunos otros que se reservó para sí propio, en cuyas cosas previno que no se entrometiesen sin su especial mandato, aunque ofreció consultarlos, si se encontrasen cerca de su persona.

Entre varias razones que el Rey expone para justificar la novedad introducida en punto á la gobernacion del reino, son notables las dos primeras, á saber: «La primera razon es por los fechos de la guerra, los cuales son agora muy mas é mayores que fasta aquí. Et si nos oviésemos de oir é librar todos los negocios del regno, non podriamos facer la guerra, nin las cosas que pertenecen á ella, segund que á nuestro servicio é á nuestra honra cumple. La segunda razon es, porque como el otro dia vos dijimos, que de nos se dice que facemos las cosas por nuestra cabeza é sin consejo, non es ansi, segund que vos demostramos. Et agora, desde que todos los del regno sopiesen en como habemos ordenado ciertos perlados, é caballeros, é cibdadanos para que oyan é libren los fechos del regno, por fuerza habrán á cesar los decires é ternan que lo facemos con Consejo.»

En las Córtes de Briviesca de 1387 el mismo D. Juan I reformó el Consejo.

394.—Don Enrique III aumentó algunas plazas, haciendo subir el número de consejeros á diez y seis, y dió nuevas ordenanzas en las Córtes de Segovia de 1406.

395.—En el débil reinado de D. Juan II, entre otros abusos á que la privanza de D. Alvaro de Luna abrió la puerta, no fué

el menor el aumento inconsiderado de empleos y dignidades que agotaban el erario sin provecho del reino. Entónces el favor, y no la necesidad ni la conveniencia pública, hizo que el número de consejeros llegase á sesenta y cinco, entre los cuales no debian encontrarse ciudadanos, puesto que las Córtes de Madrid de 1419 hubieron de suplicar al Rey «que estuvieran en el su Consejo buenas personas de algunas sus cibdades..., por ser el Rey mas avisado por ellos de los fechos de las sus cibdades é villas, como de aquellos que, así por la plática, como por la especial carga que de las dichas cibdades é villas tienen, razonadamente sabrian mas de sus daños é de los remedios que para ello se requerian, que otros algunos.» D. Enrique IV mandó rever y examinar de nuevo las ordenanzas de 1459, y en 1465 le dió nueva forma entrando á componerlo cuatro prelados, cuatro caballeros y ocho letrados legos.

396.—Los procuradores á las Córtes de Madrigal de 1475 y Toledo de 1480 suplicaron á los Reyes Católicos la buena ordenacion del Consejo; y en efecto, vinieron en reformar su planta reduciendo á doce el número de consejeros, tres cabaleros, ocho ó nueve letrados y un prelado, dejando á los arzobispos, obispos, duques, marqueses, condes y maestres de las Órdenes que eran consejeros natos, sólo el título y los honores del Consejo. Desde entónces, merced á la preponderancia de los letrados y por el influjo de las nuevas ordenanzas, el Consejo empezó á tener jurisdiccion para conocer y sentenciar ciertas causas y negocios civiles, variando de carácter la institucion que en su orígen fué puramente gubernativa.

397.—En las Córtes de Madrid de 1563 instaron los procuradores á Felipe II para que hiciese guardar y cumplir el ordenamiento de los Reyes Católicos sobre la composicion del Consejo del cual se iban apoderando los letrados, sistema que no carecia de inconvenientes, como se muestra en la instruccion de 1582 dirigida al presidente Covarrubias, en cuyo documento reprendió el Rey la inclinacion del Consejo «á entretenerse más en lo accesorio (los pleitos), que en lo principal ó su propio oficio (los negocios del estado). Sin embargo Felipe II no perseveró ménos en su propósito de preferir á los legistas, pues al reformar la planta del Consejo en 1586 nombró para las doce plazas antiguas y para otras doce que añadió, diez y seis togados.

Felipe III en 1608 lo dividió en salas, señalando á cada una los negocios de que debia conocer.

398.—Felipe IV expidió un real decreto dirigido al Consejo, en el cual le recomendaba «que no sólo representase con entera libertad cristiana, sin detenerse en motivo alguno por respeto humano, cuanto creyese conveniente al bien de la monarquía, sino que replicara á las reales resoluciones, siempre que juzgase no haberlas dictado el Rey con cabal conocimiento de causa.» Este decreto, útil en aquellos tiempos en que ninguna garantía limitaba el poder absoluto de los Monarcas, fué causa de la mayor elevacion del Consejo, así como despues produjo sérios disturbios, porque prevalido aquél de su grande influencia, la empleó en hacer una oposicion inconsiderada á toda tentativa de reforma política. La magistratura organizada en consejos ó parlamentos, fué siempre un cuerpo intermedio que contribuyó á moderar el poder real en nombre del pueblo, miéntras esperó que cederia en aumento de su influjo la limitacion de aquella autoridad; más cuando llegó á ver claro que la nacion profesaba otros principios más hondos y confiaba la defensa de sus derechos ó intereses á otras instituciones muy distintas, volvió la espalda al pueblo, defendió con ardor todo lo antiguo y procuró ensalzar la autoridad misma que ántes deprimia.

En 1713 Felipe V varió la organizacion del Consejo creando cinco salas, dos de Gobierno y las tres restantes de Justicia, de Provincia y de lo Criminal con su presidente cada una; pero en 1715 revocó este decreto y ordenó que hubiese veintidos consejeros repartidos en cuatro salas, de Gobierno, de Justicia, de Provincia y de Mil y Quinientas con un solo presidente ó gobernador como ántes. La dignidad de gobernador del Consejo ó presidente de Castilla era tan alta, que se reputaba la primera despues del Rey, y no sin razon, porque verdaderamente participaba de la soberanía (1).

399.—En tal forma, salvas leves diferencias, subsistió el Consejo Real ó Consejo de Castilla hasta 1812. En aquella época los antiguos Consejos fueron abolidos y creados en su lugar un Supremo Tribunal de Justicia y un Consejo de Estado, separando el poder judicial del ejecutivo conforme á los

(1) *Curso de derecho político segun la historia de los reinos de Leon y Castilla*, cap. XL.

principios políticos consignados en la Constitucion de 1812 (1).

400.—Las vicisitudes de nuestras leyes fundamentales introdujeron otros tantos cambios análogos en el cuerpo consultivo del Gobierno, yendo siempre ó casi siempre ligada la existencia de los antiguos Consejos con la causa de la monarquía absoluta, y la division de las atribuciones judiciales y administrativas con el triunfo del régimen constitucional (2), hasta que, asentado despues de tantos embates y trastornos el gobierno representativo, fueron aquellos definitivamente suprimidos y reemplazados por el Tribunal Supremo de Justicia y un Consejo Real de España é Indias (3), el cual, al cabo de poco tiempo, fué tambien abolido por incompatible con el art. 236 de la Constitucion de 1812 promulgada en 1836 (4); pero aunque parecia que esta abolicion implicaba el restablecimiento del Consejo de Estado, no revivió semejante institucion.

401.—La nueva ley fundamental de 1837 no prescribia en su letra la creacion de ningun alto cuerpo consultivo del Gobierno, por más que su espíritu lo reclamase, pues sólo con su auxilio se mantiene la recíproca independencia de los poderes y dirige la accion administrativa con acierto. Esta necesidad constitucional y administrativa á un tiempo requeria pronta satisfaccion, y así es que el Gobierno, á poco de haberse publicado la Constitucion de 1837, nombró una comision para redactar un proyecto de ley relativo á la creacion de un Consejo de Estado, presentó este mismo proyecto con leves alteraciones al Senado en la legislatura de 1838 y lo reprodujo en la siguiente, aunque sin haber llegado á convertirse en ley del reino.

402.—Por fin, en época más reciente, usando el Gobierno de la autorizacion concedida por las Córtes para organizar la administracion (5), creó el Consejo Real (6), apénas establecido y dos veces reformado (7). Los graves acontecimientos de 1854 aniquilaron la existencia del Consejo Real; pero tales raíces habia ya echado la institucion entre nosotros, que se hubo de conside-

(1) Decreto de las Córtes de 17 de Abril de 1812.
(2) Real decreto de 27 de Mayo de 1814.
(3) Real decreto de 24 de Marzo de 1834.
(4) Real decreto de 28 de Setiembre de 1836.
(5) Ley de 1.º de Enero de 1845.
(6) Ley de 6 de Julio y real decreto de 22 de Setiembre de 1845.
(7) Reales decretos de 29 de Setiembre de 1847 y 24 de Junio de 1849.

rar necesario suplir su falta con un Tribunal Contencioso-administrativo. No satisfechas las Córtes Constituyentes con este engendro, acordaron las bases de un futuro Consejo de Estado, como si el ódio fuese más bien al nombre que al cuerpo sacrificado por nuestras discordias civiles. Nuevos sucesos no ménos graves ocurridos en 1856 restituyeron la vida al Consejo Real (1), refundido al cabo de poco tiempo, mudado el título en Consejo de Estado (2), y reorganizado con mayor solemnidad mediante el concurso de los Cuerpos Colegisladores y la sancion de la Corona, cual cumplia á la gravedad del asunto y á la estabilidad y firmeza de tan alta institucion (3). El espíritu de reforma que se apoderó del Gobierno á raíz del movimiento político de 1868, alcanzó al Consejo de Estado, que fué desposeido de la jurisdiccion contencioso-administrativa trasladada en aquella ocasion al Tribunal Supremo de Justicia, hasta que restaurada la monarquía constitucional, volvió el agua á correr por su antiguo cáuce (4).

403.—El Consejo de Estado no es una institucion política, sino puramente administrativa, y todavía dentro de la administracion se encierra en límites angostos, pues no ejerce ninguna autoridad positiva, ciñéndose sus atribuciones á ilustrar al Gobierno guiándole con sus luces y sirviéndole con su experiencia. Es el cuerpo supremo consultivo en los asuntos de gobierno y administracion, y en los contencioso-administrativos de la Península y Ultramar.

El Monarca, en quien reside la plenitud del poder ejecutivo, y los ministros en su nombre, necesitan de consejo para resolver ciertos negocios árduos de la administracion, preparar leyes y reglamentos, dirimir cuestiones graves de competencia, resolver asuntos contenciosos, introducir la unidad en la jurisprudencia administrativa, fortalecer el Gobierno y permitirle consagrar algun tiempo á los intereses de la política, sin menoscabo de sus deberes en cuanto á la administracion.

Las oficinas sirven para instruir expedientes y preparar decisiones mediante la aplicacion de las reglas establecidas, así como para conformarse á las órdenes ministeriales y procurar su eje-

(1) Real decreto de 16 de Octubre de 1856.
(2) Real decreto de 14 de Julio de 1858.
(3) Ley de 17 de Agosto de 1860.
(4) Decreto-ley de 12 de Octubre de 1868 y real decreto de 20 de Enero de 1875.

cucion, y son por tanto utilísimos auxiliares del Gobierno; pero el respeto á las tradiciones produce el espíritu de rutina, y el hábito de la obediencia extingue aquella libertad de espíritu tan necesaria para concebir miras elevadas, cuales se requieren en los hombres encargados de la direccion general y superior de los negocios públicos.

Las comisiones especiales compuestas de personas entendidas en ciertos ramos de la administracion, aprovechan para ilustrar al Gobierno en tal cuestion determinada; pero no corrigen el vicio del aislamiento en que se encuentra el poder central. Estas juntas auxiliares, tan várias é inconexas entre sí, son recursos precarios é ineficaces á que han tenido que apelar los Gobiernos por la invencible ley de la necesidad. Toda administracion ilustrada y solícita por el bien público, debe rodearse de un cuerpo permanente que supla con su consejo la multitud de juntas y comisiones accidentales que rara vez prestaron ni eficaz auxilio al Gobierno, ni verdaderos servicios al estado.

Infiérese, pues, claramente que el Consejo de Estado debe ser un cuerpo meramente consultivo sin entrometerse jamás á ejercer acto alguno de administracion, porque la administracion supone *poder* y poder legalmente responsable, y el Consejo no debe administrar nunca, ni de consiguiente quedar sometido á responsabilidad en su acepcion rigorosa. La responsabilidad íntegra de todos los actos administrativos recae siempre en los ministros, ora procedan conforme al dictámen del Consejo de Estado, ora se aparten de su opinion (1).

Extraño á la política y extraño tambien á la justicia, no participa ni de las veleidades de aquélla, ni de la inmovilidad de ésta, sino que obedece al espíritu de trasformacion lenta y gradual que en el mayor número de los actos administrativos domina.

404.—El Consejo de Estado se compone: 1.° de los ministros de la Corona: 2.° de un presidente y treinta y dos consejeros: 3.° de un fiscal de lo contencioso: 4.° de un secretario general: y 5.° de cierto número de oficiales y aspirantes. Precede á todos los cuerpos del estado despues del Consejo de ministros.

405.—Los ministros son consejeros natos y representan la

(1) Dictámen de la comision del Senado, para informar en el proyecto de ley relativo á la creacion de un Consejo de Estado.

justa y necesaria intervencion que el Gobierno con su voz y su voto debe tener en las deliberaciones del Consejo. Y no sólo los ministros intervienen en calidad de consejeros, sino tambien dirigiendo las discusiones cuando concurren á ellas, pues el presidente del Consejo de ministros preside tambien el Consejo de Estado, y en su defecto el ministro á quien corresponda por el órden de precedencia de los ministerios; y lo mismo sucede cuando asisten á las Secciones ó á la Sala de lo Contencioso. Si ninguno concurre (lo cual sucede de ordinario) toca este derecho al presidente del cuerpo, y faltando él, al presidente de Seccion más antiguo, y luego á los consejeros presentes por el mismo órden de antigüedad (1).

406.—El Rey nombra los consejeros á propuesta del Consejo de ministros y en decretos especiales refrendados por su presidente, expresándose en ellos las cualidades que habilitan al nombrado para aquel cargo (2).

407.—Aunque el Rey nombra libremente los individuos del Consejo de Estado, esta latitud no es omnímoda, sino limitada por las condiciones que la ley orgánica exige en las personas que hubieren de componerle, y son: haber cumplido 35 años de edad como garantía de madurez en las deliberaciones, y pertenecer á alguna de las categorías siguientes:

I. Presidente de alguno de los Cuerpos Colegisladores.

II. Ministro de la Corona.

III. Arzobispo ú obispo.

IV. Capitan general del ejército ó armada.

V. Vice-presidente del extinguido Consejo Real.

VI. Embajador.

VII. Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo supremo de la Guerra, ó de la Armada, ó del Tribunal de Cuentas.

Tambien pueden ser nombrados consejeros los que hubieren ejercido durante dos años en propiedad alguno de los empleos ó cargos siguientes:

I. Teniente general del ejército ó armada.

II. Consejero Real ó de Estado.

III. Ministro ó fiscal de alguno de los tribunales expresados en el párrafo VII.

(1) Ley orgánica del Consejo de Estado de 17 de Agosto de 1860, arts. 1, 2, 20, 21, 22 y 23
(2) Ley de 17 de Agosto, art. 9.

IV. Ministro plenipotenciario con mision á una córte extranjera.

V. Fiscal del Consejo de Estado ó del antiguo Real.

VI. Auditor de número ó fiscal del Tribunal de la Rota.

VII. Decano, ministro ó fiscal del Tribunal de las Órdenes militares.

VIII. Regente de la Audiencia de la Habana.

IX. Ministro ó fiscal del Tribunal Supremo contencioso-administrativo.

Sin embargo, la cuarta parte de las plazas del Consejo de Estado puede proveerse á voluntad del Gobierno en personas que, aun cuando no se hallen comprendidas en las anteriores categorías, se hayan distinguido notablemente por su capacidad y servicios.

Los consejeros de Estado, el secretario general y el fiscal no pueden ejercer cargo alguno en sociedades industriales ó mercantiles (1).

408. Este sistema de categorías, hoy puesto en moda, nos parece un medio empírico de procurar el acierto en el nombramiento de los consejeros de Estado. No regia para el Consejo Real, y aquella corporacion no fué ménos digna y respetable que su noble sucesora. Tampoco regia en Francia durante el Imperio, aunque allí el Consejo de Estado tenia más latas atribuciones, y tal vez deliberaba en presencia del Emperador.

Para ser buen consejero de Estado se necesita virtud, ciencia y celo del servicio público; y fiarse de signos exteriores siempre equívocos, en lugar de inquirir las dotes personales, es preferir un criterio falso al criterio verdadero.

Si el Gobierno se deslizaba sin categorías por la pendiente del favor, tambien se deslizará con ellas. Si se pretende dar mayor autoridad al Consejo de Estado sacando los consejeros de ciertas clases elevadas, corremos el peligro de sacrificar el mérito á la fortuna y la administracion á la política de baja ley. Las instituciones son buenas ó malas en sí y por sí mismas, y arrastrarán vida muy lánguida aquellas cuya flaqueza se pretenda disimular al amparo de las personas más ó ménos ilustres en quienes se reflejen.

Hay sin duda abusos que corregir en la libre eleccion; pero

(1) Ley de 17 de Agosto, arts. 4 y sig.

puesto que el vicio está en el Gobierno, suya es la culpa, y no por el pecado de los hombres castiguemos la institucion. La historia contemporánea nos enseña que el sistema de las categorías nada precave ni remedia. Una larga y honrosa carrera, eminentes servicios, ciencia probada, experiencia en los negocios, y en fin, aptitud especial para concurrir á la gobernacion del estado, junto con el voto público que de antemano designa el candidato, deben ser los mejores títulos á los ojos del Gobierno, y son los únicos que imponen respeto á la opinion, porque revisten de autoridad. De otra suerte, con categorías ó sin ellas, el Consejo de Estado se convertirá en un cuerpo sin alma.

La incompatibilidad del cargo de consejero y partícipe en la administracion de cualquiera empresa industrial ó mercantil es justa y aun necesaria.

409.—Los consejeros son amovibles y deben serlo, porque el Consejo de Estado carece de jurisdiccion propia, cuyo ejercicio reclama la independencia que la ley garantiza á la autoridad judicial. El principio que la plenitud de la potestad de ejecutar las leyes reside en el Rey que la ejerce bajo la responsabilidad de los ministros, no permite salir al Consejo de Estado de su esfera natural en cuanto cuerpo consultivo, y como tal auxiliar del Gobierno á quien asiste con sus luces y su experiencia sin participar de la administracion activa. Instituido por la ley para aconsejar, carece de autoridad efectiva, porque no es un poder que se opone á otro poder del estado.

Si el Gobierno, pues, halla obstáculos invencibles á su marcha en el espíritu dominante en el Consejo de Estado, puede y debe remover á los consejeros que en vez de auxiliarle le contrarian, y reemplazarlos con otros cuyas doctrinas y opiniones se hallen más en armonía con los principios de política y de administracion que en el Ministerio prevalecen. Pero al mismo tiempo importa á la dignidad del Consejo de Estado, y reclama el carácter de sus atribuciones cuasi judiciales, que el cargo de consejero tenga toda la estabilidad compatible con las bases del régimen representativo; y por eso la ley orgánica ya citada establece que para la separacion de los consejeros de Estado se observen las mismas formalidades que para su nombramiento (1).

(1) Ley de 17 de Agosto, art. 9.

410.—El cargo de consejero es incompatible con cualquier otro empleo efectivo; pero puede el Gobierno destinar temporalmente á algunos consejeros, cuyo número nunca pasará de cuatro, con retencion de sus plazas, al mando del ejército ó armada, ó misiones diplomáticas extraordinarias, ó comisiones régias para inspeccionar algun ramo de la administracion pública en la Península ó Ultramar. Tambien debiera ser incompatible con la cualidad de diputado ó senador, porque no conviene que el Consejo de Estado participe del carácter veleidoso y tal vez agresivo de la política, sino que sea de índole esencialmente administrativa; así sus trabajos serian constantes, sus estudios prolijos, uniforme su marcha y económica la institucion. Así tambien, respetados los consejeros por su imparcialidad en medio de las contiendas políticas, podrian oponer al espíritu de novedad una resistencia pasiva, cierta fuerza de inercia que sin embarazar la marcha del Gobierno, le sirviese de contrapeso. El ejemplo de Francia nos confirma en la opinion que profesamos.

Pudieran combatirla aduciendo las ventajas que resultarian de comunicar el espíritu de las leyes á los cuerpos legislativos por medio de los consejeros senadores ó diputados, y mantener la unidad del pensamiento en los proyectos presentados á las Córtes por el Gobierno; mas si tal conveniencia existe, debiera procurarse, no de una manera eventual y dudosa, sino por medios seguros y ciertos. Además en manos de los ministros está evitar ó disminuir la necesidad de dicho contacto, prestando á lo sucesivo más atencion á lo que ménos hoy les cautiva. El Ministerio es el lazo natural y el medianero forzoso entre el Consejo de Estado y los Cuerpos Colegisladores.

411.—Habia en el Consejo Real consejeros ordinarios y extraordinarios. Éstos no ejercian un cargo como aquéllos, sino más bien desempeñaban una comision. Al principio de cada año el presidente del Consejo de ministros proponia al Rey una lista de personas que deberian ser autorizadas para tomar parte en las deliberaciones del Consejo Real, y estas personas, en virtud de dicha autorizacion, eran los consejeros extraordinarios durante el año.

412.—La creacion de los consejeros extraordinarios se fundaba en la conveniencia de que asistiesen á las deliberaciones del

Consejo Real los jefes principales de cada servicio administrativo, para que llevasen al seno de aquel cuerpo consultivo del Gobierno datos útiles, conocimientos prácticos y el tributo de su larga experiencia de los negocios, y se aprovechasen en cambio del saber profundo y de la excelencia de las teorías aplicables á la administracion que en el Consejo Real habria frecuente ocasion de dilucidar. Para que esta comunicacion recíproca de ideas y noticias produjese la apetecida alianza entre la especulativa y la práctica, era preciso que el nombramiento de consejeros extraordinarios recayese en altos empleados, cuyo concurso á las deliberaciones del Consejo Real representase el espíritu del Gobierno, la fuerza de las tradiciones administrativas y la resistencia misma de los intereses creados en la nacion.

413.—La institucion de los consejeros extraordinarios fué por nosotros combatida tiempo há en los términos siguientes: «Aunque tal es la jurisprudencia administrativa, no dudamos que la cualidad de consejero extraordinario no pueda estar con igual ó mayor ventaja ligada con la capacidad reconocida de las personas, que permanecer vinculada en un título ó posicion oficial; y todavía nos inclinamos á creer preferible el sistema de llamar el Gobierno cerca de sí para auxiliarle en la resolucion de cada negocio árduo á hombres especiales y facultativos en la materia, al método actual de conceder una autorizacion por punto general para discutir y resolver todos los asuntos, aun los más inconexos. El Gobierno deberia consultar segun los casos el saber distinguido en ciencias, en letras, en artes, en agricultura, en comercio, en industria, comunicando el espíritu de unidad á sus varios dictámenes por medio de alianzas accidentales y momentáneas de todos los hombres eminentes con el Consejo Real. Siempre seria mejor buscar las aptitudes allí en donde resplandecen signos ciertos, exactos y uniformes de capacidad, que fiarse de indicios, cálculos y conjeturas.»

Por estas ú otras razones semejantes han desaparecido del Consejo de Estado los consejeros extraordinarios, y en su lugar puede el Gobierno, cuando lo estime conveniente, autorizar para que asista al Consejo con voto un comisario que sea jefe superior de administracion civil ó militar; y por su parte el Consejo, si considera necesario ó útil oir á cualquiera de los jefes de la administracion pública, profesor ú otro funcionario ó particular de

especiales conocimientos ó experiencia, puede invitarlos á sus sesiones por medio del presidente del Consejo de ministros (1).

414.—Para ser nombrado fiscal ó secretario del Consejo de Estado, se necesita ser letrado, haber cumplido 30 años de edad, y además estar comprendido en alguno de los casos siguientes:

I. Haber sido fiscal del Consejo de Estado, del Real ó del Tribunal contencioso-administrativo.

II. Haber sido secretario del Consejo de Estado.

III. Haber desempeñado en propiedad por dos años el cargo de secretario del Tribunal contencioso-administrativo.

IV. Haber sido por tres años fiscal de Audiencia, ó teniente fiscal, ó abogado fiscal del Consejo de Estado, del Real ó del Tribunal contencioso-administrativo, ó mayor de seccion de aquellos cuerpos, ó catedrático de término de la facultad de Derecho en la seccion de derecho civil y canónico ó administrativo.

V. Haber pertenecido al colegio de abogados de Madrid, pagando en tal concepto una cuota de las dos mayores por espacio de cuatro años.

VI. Haber pertenecido á un colegio de abogados en poblacion en que haya Audiencia, pagando por espacio de cuatro años la cuota máxima de contribucion.

El Gobierno tiene la libre eleccion dentro de estas aptitudes; pero ántes de nombrar secretario debe oir al presidente del Consejo de Estado, quien informa acerca de los que, habiendo sido mayores ó fiscales del cuerpo, considera más aptos para desempeñar el cargo vacante (2).

Decimos de estas categorías lo mismo que de las que habilitan para ser consejero, y añadimos en cuanto al fiscal que la administracion debe ser libre en escoger el abogado de su confianza, como lo buscan y lo encuentran los particulares. La manía reglamentaria mata la espontaneidad del pensamiento, y no siendo el pensamiento espontáneo, ni es grande ni fecundo.

415.—El fiscal, asistido de dos tenientes fiscales tambien letrados, representa y defiende de palabra y por escrito á la administracion y á las corporaciones que están bajo su especial inspeccion y tutela en los negocios contenciosos; y aunque no sea

(1) Ley de 17 de Agosto, arts. 12 y 68.
(2) Ley cit., arts. 25 y sig.

parte en ellos, es oido siempre que lo determinen las leyes y reglamentos ó lo estime la Sala ó Seccion de lo Contencioso. Sin embargo, el Gobierno puede nombrar un comisario que haga las veces de fiscal en determinado negocio (1): condenacion manifiesta del sistema de categorías, porque si tanto valen, ¿cómo no aprovechan en los asuntos más árduos? ¿Para qué romper el freno puesto á la voluntad del Gobierno en los momentos de apuro?

El secretario general extiende las actas de las sesiones del Consejo pleno, distribuye los expedientes entre las Secciones, dirige los trabajos de la Secretaría, firma las consultas que el Consejo de Estado eleva, autoriza la correspondencia en todos los casos en que no se requiera la del presidente, y en fin, vela por el órden interior de las oficinas y el cumplimiento de los deberes propios de los oficiales y demás subalternos (2).

416.—Los mayores de Seccion, oficiales y aspirantes se han introducido no sólo para cooperar á la accion del Consejo de Estado desempeñando los trabajos preparatorios de sus decisiones, sino para que, nutriéndose con las buenas doctrinas y adquiriendo el conocimiento práctico de los negocios, se formen en aquella escuela administradores hábiles y experimentados; pero no se recogerá el fruto apetecido miéntras el Gobierno no considere la Secretaría del Consejo de Estado como un plantel de empleados laboriosos é inteligentes que deben comunicar sus dotes á las oficinas centrales ó provinciales adonde fueren destinados; de modo que conviene la renovacion periódica del personal auxiliar del Consejo (3).

417.—El Consejo de Estado, para los asuntos administrativos, se divide en Secciones análogas á la distribucion de todos los negocios públicos entre los vários ministerios. Estas Secciones son siete: de Estado y Gracia y Justicia, de Guerra y Marina, de Hacienda, de Gobernacion, de Fomento, de Ultramar y de lo Contencioso. Al principio del año el Gobierno, oyendo al presidente del Consejo de Estado, designa por reales decretos el número de consejeros de que haya de componerse cada Seccion, cuya designacion podrá variar en lo sucesivo segun las nece-

(1) Ley de 17 de Agosto, arts. 38, 39 y 40.
(2) Reglamento de 27 de Julio de 1848.
(3) Real decreto de 7 de Febrero de 1848, art. 1.º

sidades del servicio, y nombra los respectivos presidentes (1).

Cada Seccion instruye los expedientes relativos á los negocios de su competencia, y acuerda el informe que hubiere de dar al Gobierno en los asuntos sobre que haya sido consultada, y prepara los informes que hubiere de presentar al Consejo en los asuntos de que deba conocer en pleno (2).

La Seccion de Gracia y Justicia instruye además los expedientes y prepara las resoluciones sobre indultos generales y particulares, competencias de jurisdiccion y recursos de abusos de poder ó de incompetencias elevadas por las autoridades judiciales contra la administracion.

La de Ultramar es oida en los asuntos relativos á aquellas provincias y á su régimen especial en la forma determinada por el reglamento particular de esta Seccion.

La de lo Contencioso conoce de los relativos á si procede ó no la vía contenciosa en las demandas contra las resoluciones del Gobierno ó de las direcciones generales (3).

Esta Seccion debe estar dotada de competente número de auxiliares letrados para la mejor tramitacion de los negocios que allí se ventilan y preparacion conveniente de sus decisiones.

No pueden reunirse más de dos Secciones sin autorizacion expresa del Gobierno para instruir los expedientes y preparar el dictámen que haya de evacuar el Consejo en pleno (4).

El Consejo de Estado celebra sus sesiones á puerta cerrada, salvo las vistas en los negocios contencioso-administrativos que tienen la publicidad propia de los juicios (5).

Los informes del Consejo, de la Sala de lo Contencioso y de las Secciones no se pueden publicar sin permiso del Gobierno, excepto cuando las leyes determinan lo contrario (6).

(1) Ley de 17 de Agosto, arts. 15, 16 y 17.
(2) Ley cit., art. 51 y real decreto de 22 de Setiembre de 1845, arts. 12 y 13.
(3) Ley de 17 de Agosto, art. 52.
(4) Ley cit., art. 53.
(5) Ley cit., art. 54.
(6) Ley cit., art. 55.

ARTÍCULO 2.º—*Atribuciones del Consejo de Estado.*

418.—El Consejo de Estado tiene el doble carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y tribunal supremo en el órden contencioso de la administracion. Bajo el primer punto de vista ejerce facultades puramente administrativas: bajo el segundo aspecto ejerce una cuasi-jurisdiccion. Por ahora sólo examinaremos sus atribuciones consultivas, aplazando el estudio de las cuasi-judiciales para cuando tratemos de los tribunales administrativos.

419.—El Consejo de Estado es un cuerpo supremo consultivo del Gobierno establecido para la mejor administracion del estado: de consiguiente carece de autoridad propia, y sus actos de fuerza miéntras el Rey no los apruebe y adopte como suyos en virtud de sus prerogativas constitucionales, porque no es el Consejo de Estado órgano de un poder distinto é independiente, sino instrumento en manos del Gobierno de la administracion activa. Su oficio es dar dictámenes, y un dictámen no es nunca ejecutivo. El Consejo de Estado, pues, procede siempre consultado por

el Gobierno; pero unas veces el dictámen es requerido por la ley, y otras queda al arbitrio del poder ejecutivo oirle ó no oirle, segun lo crea conveniente.

420.—Debe ser consultado:

I. En materias administrativas.

II. En materias cuasi-contenciosas.

I. Son materias puramente administrativas sobre que debe el Consejo de Estado ser necesariamente oido en pleno:

421.—I. Todas las reglamentarias, y así es necesario oirle acerca de los reglamentos é instrucciones generales para la aplicacion de las leyes y cualquiera alteracion que en ellas haya de hacerse (1). La intervencion necesaria del Consejo de Estado en este caso se funda en la necesidad de salvar la justicia poniendo coto á lo arbitrario en el ejercicio del poder discreccional, procurando al mismo tiempo mantener en las leyes secundarias aquel espíritu de unidad, aquella consecuencia de principios sin los cuales no hay uniformidad en la jurisprudencia, ni el derecho administrativo puede formar un cuerpo de doctrina. La cooperacion forzosa del Consejo de Estado es tambien una garantía de que los reglamentos no conculcarán ni la letra ni el espíritu de las disposiciones legislativas, y un medio de conservar puras é intactas las buenas tradiciones de la administracion.

Todo reglamento ó instruccion general para cualquier ramo del servicio público decretado por el Rey sin consultar al Consejo de Estado, seria vicioso por razon de la forma; mas no así cuando haya precedido la consulta á la publicacion, aunque el Consejo no lo prepare ni conozca de antemano. La iniciativa pertenece á los ministros, así como la aprobacion ó desaprobacion de los reglamentos formados en el Consejo.

422.—II. Ciertas de administracion exterior, como la ratificacion de los tratados de comercio y navegacion, y la inteligencia y cumplimiento de los concordatos celebrados con la Santa Sede (2).—Lo grave y delicado de estas transacciones diplomáticas en que puede un error, al parecer leve, comprometer perpétuamente los intereses de toda la nacion, es la causa por qué la ley exige que el Gobierno consulte acerca de estos puntos al

(1) Ley de 17 de Agosto, art. 45, § 1.
(2) Ley cit., art. 45, § 4 y 6.

Consejo de Estado; pero la omision de dicha circunstancia, si bien implica la responsabilidad de los ministros, no disminuye la validez de un contrato bilateral celebrado entre dos naciones legítimamente representadas: será motivo para una cuestion interior cuyo desenlace en nada altera la cuestion internacional.

423.—Otras de administracion interior en que la ley orgánica ú otras especiales imponen al Gobierno el deber de oir al Consejo de Estado, tales como:

A. Suplementos de crédito, créditos extraordinarios y transferencias de créditos, cuando no se hallen reunidas las Córtes (1).

B. Indultos particulares (2).

C. Provision de las plazas de magistrados y jueces, y presentacion de beneficios eclesiásticos de Patronato Real (3).

D. Separacion de los presidentes de las Audiencias (4).

E. Mercedes de grandezas y títulos, á no estar acordadas en Consejo de ministros.

F. Innovacion en las leyes, ordenanzas y reglamentos generales de las provincias de Ultramar (5).

G. Creacion y supresion de los establecimientos públicos de beneficencia, agregacion y segregacion de sus rentas en todo ó en parte, supresion de los particulares cuyo objeto haya caducado ó no pueda llenarse cumplidamente por la disminucion de sus recursos y destitucion de los patronos, salvas las facultades que las nuevas leyes otorgan á las Diputaciones y los Ayuntamientos en cuanto á los provinciales y municipales (6).

H. Señalamiento del interés legal exigible cada año del deudor constituido en mora, cuando no mediare estipulacion que lo determine (7).

I. Declaracion de nulidad de los sorteos para el reemplazo del ejército y reclamaciones de agravios que por via de queja se eleven al Gobierno (8).

(1) Real decreto de 22 de Octubre de 1858, arts. 2 y 4, y ley de 17 de Agosto de 1860, artículo 45.

(2) Ley de 18 de Junio de 1870, arts. 2, 11, 12, 28 y 29.

(3) Ley de 17 de Agosto de 1860, art. 45. Const. de 1869, art. 94 y ley de 15 de Setiembre de 1870, arts. 166, 175 y sig.

(4) Ley de 15 de Setiembre de 1870, art. 143.

(5) Ley de 17 de Agosto de 1860, art. 45.

(6) Leyes de 20 de Junio de 1849, arts. 11 y 15 y 20 de Agosto de 1870, y reglamento de 27 de Abril de 1875, art. 37.

(7) Ley de 7 de Marzo de 1856, art. 8.

(8) Ley de 30 de Enero de 1856, arts. 64 y 138.

J. Clasificacion de los montes del estado, adquisicion por compra ó permuta de los que pertenecen á un pueblo ó establecimiento público, ó de yermos y arenales para hacer plantaciones y refundicion de dominio mediante indemnizacion (1).

K. Resolucion de las dudas que ocurran acerca de la naturaleza de las producciones minerales para sujetar, ó no, su explotacion á las formalidades y cargas de la legislacion minera, y reclamaciones al Gobierno contra la declaracion de caducidad de la autorizacion para explotar las producciones minerales de libre aprovechamiento con permiso del dueño, cuando fuere pronunciada por el gobernador (2).

L. Concesion del aprovechamiento de las islas situadas en la zona marítima ó en las rias y desembocaduras de los rios, enajenacion forzosa por causa de salud pública de las aguas mineromedicinales y sus terrenos adyacentes, y aprobacion de las ordenanzas que debe formar cada comunidad de regantes (3).

M. Imposicion de multas á los diputados provinciales, reclamacion gubernativa contra este acto, y suspension de aquellos en el ejercicio de sus cargos (4).

N. Traslacion de un término municipal de uno á otro partido judicial, aprobacion de las ordenanzas de policía urbana y rural en caso de discordia entre el Ayuntamiento y el gobernador de la provincia, suspension de los acuerdos de los Ayuntamientos, cuando el Gobierno crée que hay lugar á la reclamacion contra la imposicion de multas á los mismos por la Comision provincial, y suspension del alcalde ó concejales, siempre que el Gobierno entiende que procede la confirmacion del acuerdo tomado por el gobernador ó la Comision provincial (5).

O. Recursos de queja promovidos por las autoridades judiciales contra las administrativas por exceso de atribuciones (6).

424.—II. Llamamos materias cuasi-contenciosas, á diferencia de las rigorosamente administrativas, aquellos asuntos que sin ser verdaderamente contenciosos de la administracion, siguen

(1) Ley de 24 de Mayo de 1863, art. 8, y reglamento de 17 de Mayo de 1865, arts. 7, 51, 53, 68 y 69.

(2) Ley de minas de 6 de Julio de 1859, art. 36, y reglamento de 24 de Junio de 1865, artículos 2 y 8.

(3) Ley de 3 de Agosto de 1866, arts. 27, 43 y 281.

(4) Ley provincial de 20 de Agosto de 1870, arts. 92 y 93.

(5) Ley municipal de 20 de Agosto de 1870, arts. 9, 71, 167, 178 y 182.

(6) Ley orgánica del poder judicial de 15 de Setiembre de 1870, arts. 296 y 297.

unos trámites particulares parecidos á los señalados para la instruccion de éstos, si bien difieren en un punto tan esencial como es la publicidad de las sesiones que el Consejo de Estado celebra á puerta abierta cuando delibera acerca de negocios contenciosos, y á puerta cerrada en los restantes.

Pertenecen á esta clase:

425.—I. El pase y retencion de las bulas, breves y rescriptos pontificios y las preces para obtenerlos (1).—La quietud de las conciencias y el bienestar público requieren que haya perfecta concordia entre el poder espiritual y el temporal. Cuando ocurre algun conflicto entre estas autoridades, es inherente al derecho de soberanía la facultad de dirimirlo. El Rey, pues, debe defender las regalías de la Corona y la independencia del estado, velando por que, al mandar la autoridad competente en materias eclesiásticas, no se introduzcan disposiciones que amengüen las unas, ni atenten contra los otros. El Rey es árbitro y supremo regulador de todas las jurisdicciones, y como tal las conserva íntegras, defendiéndolas contra toda usurpacion disimulada ó manifiesta. Cárlos V invocó en ocasiones muy solemnes su poderío real absoluto no reconociendo superior en lo temporal, y sus católicos sucesores tienen el derecho y el deber de combatir cualquiera pretension de limitar el uso de su prerogativa.

Esta jurisprudencia está consignada en nuestros códigos, en los cuales se manda bajo penas muy rigorosas que se presenten al Consejo ántes de su publicacion y uso, todas las bulas, breves, rescriptos y despachos de la Curia Romana que contuvieren ley, regla ó precepto de observancia general, dándole el pase para su ejecucion en cuanto no se opongan á las regalías, concordatos, costumbres, leyes y derechos de la nacion, ó no induzcan en ella novedades perjudiciales, gravámen público ó de tercero, así como tambien deben presentarse las relativas ó particulares en ciertos casos (2).

Extinguido el antiguo Consejo de Castilla pasaron estas facultades al Tribunal Supremo de Justicia, y ahora corresponden al Consejo de Estado en donde con más propiedad están depositadas, porque el conceder ó negar el pase á las bulas, breves y rescriptos pontificios no es un asunto de derecho privado y pura-

(1) Ley de 17 de Agosto, art. 45, § 2.
(2) Ley de 9, tit. III, lib. II, Nov. Recop.

mente civil, sino un negocio de órden público y constitucional. Si los ministros resolviesen por sí solos, pudieran dejarse fácilmente seducir ó extraviar por falta de luces, por el descuido ó la infidelidad de sus agentes, ó por el influjo de las sectas ó de los partidos; mas la intervencion del Consejo de Estado asegura que la resolucion de estas delicadas cuestiones llevará el sello de la madurez y de la justicia, y que guardarán todas entre sí un espíritu de consecuencia inalterable.

426.—II. Los asuntos del Real Patronato de España é Indias, recursos de proteccion y fuerza, á excepcion de los consignados en las leyes como propios de los tribunales (1).—Desde tiempos antiguos tuvieron nuestros reyes más ó ménos intervencion en la provision de los cargos públicos eclesiásticos, aunque hasta el siglo XVI no interpusieron toda su autoridad á fin de que les fuese reconocido por el Romano Pontífice el patronato universal de la corona. La piedad de los reyes, su liberalidad sin tasa en cuanto fundaron, edificaron, dotaron y enriquecieron si no todas, casi todas las iglesias de España, arrebatando á los infieles el imperio que ejercian en la Península, y dilatando el nombre cristiano y la doctrina del Evangelio por el Nuevo Mundo, son títulos legítimos y poderosos para ejercer los derechos de patronato.

El concordato de 1753 confirmó esta alta prerogativa de los Reyes de España, poniendo término á las dudas y controversias que solian turbar á menudo las buenas relaciones entre ambas potestades. Consolidado el supremo patronato de la Corona, si por ventura la Santa Sede ó cualquiera autoridad eclesiástica se excediese al punto de proveer sillas episcopales ó beneficios que no fuesen del corto número de los reservados, al Rey toca revindicar su derecho, oido el Consejo de Estado.

Los recursos de fuerza son el medio legal de corregir los excesos que pudieran cometer los jueces y tribunales eclesiásticos en el ejercicio de su jurisdiccion. Impetrado el real auxilio por los agraviados, las Audiencias, las Chancillerías y el Consejo de Castilla en otro tiempo alzaban la fuerza por trámites de justicia. Hoy son las Audiencias y el Tribunal Supremo los tribunales competentes para conocer de estas causas (2).

(1) Ley de 17 de Agosto, art. 45, § 3, y ley orgánica del poder judicial, arts. 275, 278 y 280.
(2) Ley de enjuiciamiento civil, art. 1.105, y ley orgánica del poder judicial, arts. 275, 278 y 280.

Los recursos de proteccion tienen por objeto reprimir las usurpaciones de la real jurisdiccion ordinaria por los jueces y tribunales eclesiásticos. Si conocen de asuntos tocantes al real Patronato ó traspasan el límite de sus facultades en causas contra seglares, procede dicho recurso, del cual entendia asimismo el Consejo de Castilla en sala de Gobierno y no de Justicia (1).

Han solido y suelen los autores confundir los recursos de proteccion y los de fuerza, y no faltan razones que los disculpen, pues reina en este punto alguna oscuridad en nuestro derecho. Lo que ahora nos importa es asentar la doctrina que los recursos de fuerza son de la competencia de los tribunales y se sustancian en la forma y con las solemnidades propias de un juicio, en tanto que los de proteccion se interponen ante el Gobierno quien, oyendo al Consejo de Estado, dicta la providencia ó providencias que el caso requiere por la via gubernativa. Por eso, aun conociendo al Consejo de Castilla de unos y otros, se ventilaban ciertas causas en la sala de Justicia, es decir, ante un tribunal supremo, y en la de Gobierno las exceptuadas del procedimiento por via de fuerza. En este número se contaban los recursos en causas del Real Patronato y en las relativas á la ejecucion y observancia de los decretos del Concilio de Trento (2).

El Consejo de Estado sucede hoy á la sala de Gobierno del antiguo Consejo de Castilla en esta clase de atribuciones dentro de los límites naturales de un cuerpo consultivo.

427.—III. Las decisiones acerca de la validez de las presas marítimas (3).—Justiniano fundó el derecho de las presas marítimas en aquel principio: *ea quæ ex hostibus capimus, jure gentium statim nostra fiunt;* y aunque seria de apetecer que el comercio gozase de seguridad en medio de la guerra, es lo cierto que todavía la ruptura de las hostilidades legitima esta adquisicion á viva fuerza, así como en tiempo de paz nace del derecho que á todas las naciones asiste para ejercer la policía de los mares.

La decision de estos asuntos está enlazada con el exámen de lo que prescribe el derecho internacional, con la interpretacion de los tratados y convenciones diplomáticas, y en fin, con cuan-

(1) Leyes 13 y 24, tít. II, lib. II, Nov. Recop.
(2) Leyes 10 y 13, tít. II, lib. II, Nov. Recop.
(3) Ley de 17 de Agosto, art. 45, § 8.

to hay de más delicado en punto á relaciones exteriores; por cuyos motivos se creyó conveniente retirar á los tribunales civiles el conocimiento de semejantes negocios y confiar su resolucion al Rey oyendo al Consejo de Estado, ó al poder ejecutivo prévia consulta, único que puede apreciar si fué ó no legítimo el acto hostil de un súbdito á quien expidiendo patente de corso, autorizó para hacer la guerra, ó que combatió ó creyó combatir con un pirata.

Por otra parte, llamados los tribunales á conocer de estos asuntos, la discusion pública era consiguiente, y la revelacion de los secretos de la diplomacia comprometeria la seguridad del estado y las relaciones exteriores; y como sólo el Rey debe tener en su mano la balanza de la paz y de la guerra, sólo él debe inclinarla á uno ú otro lado.

428.—IV. Las competencias positivas ó negativas de jurisdiccion y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas, y los conflictos que se susciten entre los ministerios, autoridades y agentes de la administracion (1).—Son éstas graves cuestiones de órden público, porque importa en extremo mantener la concordia entre los poderes del estado, encerrar á cada uno dentro de sus límites, dirimir las controversias que ocurran, y en fin dejar expedita la accion de las autoridades para que la Constitucion se guarde y conserve en toda su pureza, y no padezcan los intereses comunes y particulares con el entorpecimiento de los negocios. El Rey es el supremo árbitro y regulador de los poderes del Estado, y el Gobierno en su nombre corrige los encuentros despues de madura deliberacion y consulta.

429.—V. Los recursos de abuso de poder ó de incompetencia que eleven al Gobierno las autoridades del órden judicial contra las resoluciones administrativas (2).—El principio constitucional de la recíproca independencia de los poderes públicos exige que haya medios legales de contener y reprimir las invasiones que perturban el órden constitucional. Cuando las autoridades judiciales usurpan atribuciones propias de las administrativas, éstas les suscitan una contienda de competencia; mas como la ley no permite á los jueces y tribunales promoverlas á la administra-

(1) Ley de 17 de Agosto, art. 45, § 9.
(2) Ley cit., art. 45, § 10.

cion, ha establecido el recurso de queja como medio de amparar y proteger la jurisdiccion ordinaria.

Las autoridades judiciales instruyen los expedientes de recurso de queja á instancia de parte, á excitacion del ministerio fiscal ó de oficio, puesto que se hallan obligadas á defender la integridad de las atribuciones que la Constitucion y las leyes les confieren contra los excesos de las administrativas ó los abusos del poder. El Gobierno, prévia consulta del Consejo de Estado, resuelve esta cuestion, que en el fondo no es sino una competencia de atribuciones provocada indirectamente por la autoridad judicial, que carece de iniciativa para provocarla directamente (1).

430.—Debe ser oido el Consejo de Estado en Secciones:

431.—I. Sobre indultos particulares en los casos que las leyes determinan (2).

432.—II. Sobre la naturalizacion de extranjeros.—Solian los Reyes de Castilla otorgar cartas de naturaleza á los extranjeros, habilitándolos así para obtener y disfrutar beneficios eclesiásticos, que segun las leyes del reino estaban reservados á los naturales. Cundió el abuso y se levantaron clamores y quejas que llegaron á los piés del trono. Las Córtes hicieron varios ordenamientos que prohibian librar cartas de naturaleza, «salvo si fuere á alguna persona por grandes servicios á pedimento de los procuradores;» y así es que todavía en el reinado de Cárlos II se abstiene la Reina Gobernadora de naturalizar al P. Nitard sin el consentimiento de las ciudades de voto en Córtes. Esta doctrina prevaleció en la Constitucion de 1812, y aun fué llevada hasta el cabo; mas hoy pertenece al Rey conceder cartas de naturaleza á los que, no siendo españoles de nacimiento, necesitan habilitacion especial para gozar de todos ó una parte de los derechos que las leyes reservan á los naturales de estos reinos. La gracia sólo puede otorgarse consultando al Consejo de Estado, á quien pertenece examinar el expediente instruido por el Gobierno en averiguacion de si el solicitante reune ó no las cualidades requeridas por la ley, y con presencia de los datos emitir su dictámen.

(1) Como faltan todavía los reglamentos tocantes á la materia, damos aquí á la ley una interpretacion doctrinal que se aparta de la admitida, no sin controversia, por otros autores.

(2) Ley de 17 de Agosto, art. 48, § 3, y ley provisional de 18 de Junio de 1870, arts. 2, 12 y 28.

433.—III. Sobre los permisos que pidan los pueblos para enajenar ó cambiar sus bienes y para contratar empréstitos cuando proceda el otorgamiento por el Gobierno (1).—Son actos de tutela administrativa que el Gobierno ejerce cuando las enajenaciones ó permutas pueden disminuir la propiedad de los pueblos de un modo permanente ó causar perjuicios irreparables.

Aunque las nuevas leyes de administracion provincial y municipal otorgan una grande libertad de accion á las corporaciones populares, todavía es necesaria la aprobacion del Gobierno para que sean ejecutivos los acuerdos de los Ayuntamientos relativos á contratos que versen sobre los bienes inmuebles del municipio, derechos reales y títulos de la deuda pública (2).

434.—Puede el Consejo de Estado ser oido en pleno ó en Secciones, es decir, que el Gobierno es árbitro de consultarle ó no consultarle y de escoger uno ú otro medio:

435.—I. En materias legislativas, ó sobre los proyectos de ley que hubieren de presentarse á las Córtes.—El concurso del Consejo de Estado no es necesario, y de consiguiente no participa directa ni indirectamente del poder legislativo. Carece de iniciativa, y sólo expresa su dictámen acerca de los proyectos de ley sobre que el Gobierno le consulta, ó redacta los que le encomienda cuando es requerido.

En el concurso deliberante del Consejo de Estado para redactar á nombre del Gobierno los proyectos de ley en materias políticas, pudiera no encontrarse ni bastante sigilo á pesar del juramento, ni bastante independencia á causa de la amovilidad. En materia civil ó administrativa hallarán los ministros entre los consejeros excelentes redactores y hombres de conciencia y de ilustracion cuyos dictámenes podrán seguir con probabilidad de acierto.

436.—II. En algunas materias de administracion exterior, ó sobre los tratados con las potencias extranjeras y concordatos con la Santa Sede (3).—El Rey necesita una libertad ámplia para celebrar todo género de convenciones diplomáticas; más cuando éstas son puramente políticas, el grado de libertad debe ser ma-

(1) Real decreto de 22 de Setiembre de 1845, art. 7, § 5, y ley de 17 de Agosto de 1860, art. 49.
(2) Ley municipal, art. 80.
(3) Ley de 17 de Agosto, art. 50, §§ 2 y 3.

vor que si fuesen tratados de navegacion y comercio. Además, no seria prudente confiar el secreto de estas delicadas negociaciones á muchas personas por graves que sean, pues entre ellas puede haber alguna indiscreta. Por tanto es potestativo en el Gobierno consultar al Consejo de Estado en el primer caso, y obligatorio en el segundo.

437.—III. En materias de administracion interior y sobre cualquier punto grave que ocurra en el gobierno y administracion del estado (1).

Importa mucho usar con discrecion de la potestad de consultar el Consejo de Estado. Cuando las oficinas descargan sobre él su trabajo propio (y sucede muchas veces), abusan de la institucion, y abruman el Consejo con el peso de una multitud de negocios de poco momento y fácil despacho que no requieren consulta, bastando una instruccion regular y el amor al trabajo.

438.—Los reales decretos que el Gobierno expide conformándose con el dictámen del Consejo de Estado reunido en pleno ó en Secciones, deben expresar esta circunstancia; y si no se conforma, deben contener la fórmula *oido el Consejo de Estado en pleno ó en la Seccion de...* (2). Partimos del supuesto de ser la consulta obligatoria, aunque la ley no lo declara, y lo hallamos conveniente para que conste cómo el precepto se ajusta á la forma legal.

439.—Resta observar que siendo el Consejo de Estado el cuerpo supremo consultivo de la administracion, despues de haberle oido el Gobierno, no puede remitirse el negocio que promueve la consulta á informe de ninguna corporacion ni oficina del estado; pero sí oidas las Secciones, se puede todavía solicitar el dictámen del Consejo pleno. Interesa esto á su dignidad, y asimismo al acierto en las resoluciones del Gobierno, porque el voto del alto cuerpo consultivo de la administracion, dentro de los límites de la consulta, debe ser el de mayor autoridad y por regla general el decisivo (3).

(1) Ley de 17 de Agosto, art. 50, § 4.
(2) Ley cit., art. 65.
(3) Ley cit., art. 67.

CAPÍTULO III.

De los Consejos especiales de la administracion central.

440.—Además del Consejo de Estado que consulta al Gobierno en los negocios generales de la administracion, la ley instituye otros especiales que le ilustran en las materias facultativas.

441.—Bajo los regímenes constitucionales es muy frecuente que los diputados pasen de la tribuna al ministerio, y no siempre sucede que sea hábil estadista el orador elocuente. Bajo un sistema de centralizacion más ó ménos rigorosa, el ministro, sin ser un hombre especial en cada ramo de los que su secretaría comprende, debe dictar disposiciones para regularizar el servicio de todos.

De aquí nace la necesidad en que los ministros se suelen ver de dejarse guiar por las oficinas en vez de guiarlas ellos, abandonando hasta cierto punto el despacho de los negocios á sus auxiliares más versados en la práctica de ciertos ramos especiales de la administracion pública, y reservándose únicamente la alta direccion política y el impulso administrativo análogo y uniforme.

Los hábitos de rutina, los trámites dilatorios y la falta de conocimientos facultativos son inconvenientes demasiado graves para no pensar en removerlos; y de ahí la necesidad, ó cuando

ménos la manifiesta utilidad de ciertos cuerpos consultivos que el Gobierno asocia á la administracion activa, compuestos de personas recomendables por su ciencia, dilatados servicios y autoridad reconocida que le ilustran, ya estudiando los proyectos que someten á su exámen, ya inspirándole reformas útiles, y ya en fin moderando á veces el arbitrio ministerial.

442.—Naturalmente estas juntas ó consejos especiales no participan del poder ejecutivo, ni aun intervienen en la administracion con dictámenes oficiosos, sino que consultan al Gobierno, cuando éste invoca el auxilio de sus luces y el apoyo de su experiencia. Obran, si son requeridos; y aunque las leyes ó los reales decretos que los instituyen señalan ciertos casos en los cuales se impone al Gobierno la obligacion de consultarlos, no por eso tiene la de adherirse á su voto, ni tampoco los consejos el derecho de reclamar que su dictámen sea oido, pues sólo al ministro toca responder de la informalidad de sus propios actos, si en efecto hubiere él incurrido en semejante falta. La accion administrativa no debe perder un átomo de su independencia ni de su responsabilidad por la ingerencia de los consejos, cuyos servicios se limitan á ilustrar al Gobierno sin entorpecer su marcha, ni salirle al encuentro, ni mostrar deseos de ejercer autoridad. El Gobierno rehusará con razon someterse á la tutela de los cuerpos consultivos, y éstos obrarán con prudencia, si se abstienen de imponer una opinion que tiene ya bastante fuerza moral.

443.—Hubo tiempo há una Junta de Sanidad del Reino revestida con ciertas facultades administrativas; desmembracion del poder de ejecutar las leyes siempre perjudicial, porque debilita la fuerza y destruye la unidad de la administracion, y organizacion viciosa como la de toda autoridad colectiva, pues si deliberar es propio de muchos entendimientos, ejecutar requiere una sola mano.

El creciente predominio del principio de la centralizacion entre nosotros avasalló esta materia con más justicia que otras varias, y fué causa de abolir aquella Junta y agregar la direccion general de este servicio público al ministerio de la Gobernacion, auxiliado de un Consejo de Sanidad con atribuciones puramente consultivas.

Obtuvo el Consejo de Sanidad la sancion de la ley, prenda al

parecer segura de una larga y tranquila existencia (1). No obstante el Gobierno juzgó necesario reformarlo dando mayor parte de influencia en este cuerpo al elemento facultativo (2). Duró poco la reforma, porque fué suprimido el Consejo y reemplazado por una Junta superior Consultiva, cuyas atribuciones consistian en ilustrar al Gobierno con su dictámen, siempre que estimase oirlo respecto á los asuntos de su competencia (3). Le llegó su hora á la Junta, y fué restablecido el Consejo de Sanidad (4), reorganizado con el título impropio de Consejo Nacional de Sanidad, volviendo el cuerpo consultivo del Gobierno en lo tocante al servicio sanitario, á fundarse en la legalidad establecida en 1855 (5).

El Consejo de Sanidad se compone de veinte vocales que representan las diferentes ramas de la ciencia y la administracion que tienen más analogía con la legislacion sanitaria. El Consejo nombra una Comision permanente compuesta de cinco vocales que obra con atribuciones delegadas del cuerpo que la elige.

Corresponde al Consejo de Sanidad informar al Gobierno sobre los asuntos de su competencia siempre que fuere consultado; y aunque no proceda consulta, proponerle las medidas que halle necesario ó conveniente adoptar en vista de las circunstancias para impedir la invasion y propagacion de las enfermedades epidémicas y contagiosas (6).

444.—Del ministerio de Fomento dependen varios cuerpos consultivos. Sea el primero el Consejo de Instruccion pública que debe su orígen al plan de estudios de 1845, y fué reformado en los de 1847 y 1850, hasta que confirmó su existencia la ley (7). Reorganizado con escasa fortuna (8), poco despues disuelto (9), sustituido por una Junta consultiva (10), tambien disuelta (11), mereció por fin ser restablecido con leves alteraciones (12).

(1) Ley de 28 de Noviembre de 1855.
(2) Real decreto de 19 de Junio de 1867.
(3) Decreto de 18 de Noviembre de 1868.
(4) Decreto de 22 de Mayo de 1873.
(5) Decreto de 11 de Marzo de 1874.
(6) Decreto cit., y reglamento de 10 de Octubre de 1874.
(7) Ley de 9 de Setiembre de 1857, arts. 245 y sig.
(8) Real decreto de 9 de Octubre de 1866.
(9) Decreto de 10 de Octubre de 1868.
(10) Decreto de 13 de Julio de 1871.
(11) Decreto de 18 de Julio de 1872.
(12) Decreto de 12 de Junio de 1874.

Forman este Consejo treinta individuos que el Gobierno nombra dentro de ciertas elevadas categorías y siete vocales natos, y se divide en cinco secciones para el mejor despacho de los negocios.

Debe el Gobierno oir al Consejo:

I. En la formacion y modificaciones de los planes de estudios, programas de enseñanza y reglamentos de las escuelas y establecimientos de Instruccion pública.

II. En la creacion y supresion de cualquier establecimiento público de enseñanza, exceptuando las escuelas de primera educacion que pueden crearse, mas no suprimirse, sin audiencia del Consejo.

III. En la creacion y supresion de cátedras.

IV. En la provision de cátedras y en los expedientes de clasificacion, ascensos, premios, jubilacion y separacion de profesores y empleados facultativos del ramo.

Es además potestativo en el Gobierno consultarle en otros asuntos cualesquiera pertenecientes á Instruccion pública acerca de los que juzgue oportuno oir su dictámen.

445.—Desde mucho tiempo acá se conocen en la legislacion de España ciertas corporaciones cuyo objeto fué siempre promover y fomentar la riqueza pública. Hubo una Junta general de Comercio con facultades gubernativas y judiciales en asuntos de comercio, fábricas y ordenanzas de artes y manufacturas, creada en 1679, extinguida en 1680, restablecida en 1682, reformada en 1707 y al cabo incorporada á las de Moneda y Minas en 1730 y 1747. La potestad de justicia y gobernacion que se le habia concedido, pudo parecer conveniente en aquella época en que los consejos tomaban una parte tan activa en la gestion de los negocios comunes, y cuando no existia un ministerio encargado de promover y adelantar todos los ramos de la riqueza pública. Así fué que la antigua Junta general de Comercio vino á perderse en el Consejo de Hacienda, en donde á lo ménos era más fácil dar cierta unidad á las providencias económicas y subordinarlas á un grado mayor de autoridad y vigilancia (1).

Sus atribuciones estarian hoy en disonancia con la ley fundamental del estado por lo que tenian de judiciales, y serian opues-

(1) Tít. I, lib. IX, Nov. Recop.

tas á los principios de la administracion, por lo que tenian de activas. Era preciso, pues, que el Gobierno conciliase la necesidad de ilustracion con la independencia de sus actos, estableciendo un cuerpo consultivo con quien pudiese conferir acerca de todos los medios de facilitar el desarrollo de la prosperidad comun, y esta idea produjo el Consejo de Agricultura y Comercio, creado poco despues de la instalacion del ministerio especial de Fomento al cual fué adicto (1).

Dióse despues nuevo nombre y una organizacion distinta á dicho cuerpo, llamándole desde entónces Consejo Real de Agricultura, Industria y Comercio, refundiéndose en él la Junta consultiva de la Cria caballar, y dividiéndose en tres secciones correspondientes á su triple denominacion (2), y se reformó en época más reciente (3).

Fué suprimido para reorganizarlo (4); y en efecto, á poco lo resucitó el Gobierno con la importante novedad de trocar su antigua denominacion por la de Junta Superior de Agricultura, Industria y Comercio compuesta de vocales natos y electivos (5), luégo reformada (6), más tarde suprimida y reemplazada por un Consejo de Agricultura (7), el cual, apénas constituido, padeció reforma (8), y al cabo reintegrado en su título de Consejo de Agricultura, Industria y Comercio (9), despues de tantos y tan estériles cambios y mudanzas que ceden en descrédito del Gobierno de quien con razon sospechan los pueblos que camina á ciegas cuando más ponderan los amigos sus aciertos en la administracion.

Componen este Consejo Superior 64 vocales residentes en Madrid y 39 natos, con más los comisarios provinciales de Agricultura; de suerte que forman un verdadero congreso, no sin inconveniente para el despacho de los negocios que suele retardarse por el abuso de la palabra, fácil y casi necesario en las juntas numerosas. Divídese en seis secciones, de Agricultura, Ganade-

(1) Real decreto de 9 de Abril de 1847.
(2) Reales decretos de 9 de Abril y 7 de Octubre de 1847 y 24 de Febrero de 1848.
(3) Real decreto de 14 de Diciembre de 1859 y reglamento de 5 de Setiembre de 1860.
(4) Decreto de 5 de Abril de 1869.
(5) Decreto de 28 de Mayo de 1869.
(6) Real decreto de 7 de Julio de 1871.
(7) Decreto de 19 de Febrero de 1872.
(8) Decreto de 26 de Junio de 1874.
(9) Decreto de 13 de Noviembre de 1874.

ría, Montes, Industria, Comercio y Asuntos generales; y como cuerpo consultivo del Gobierno, le informa y auxilia con sus luces, siempre que conviene, en todos los asuntos de su particular competencia (1).

446.—La Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos se compone del director de Obras públicas, de los ingenieros inspectores generales de primera y segunda clase como vocales natos, y de un secretario jefe del cuerpo, y se divide en cinco secciones, de Asuntos generales, Carreteras, Ferro-carriles, Servicios marítimos y Aprovechamientos de aguas. Su instituto es informar al Gobierno en todos los negocios de carácter facultativo pertenecientes á este servicio (2).

447.—La de Montes que consta de los inspectores generales de primera clase, de los dos inspectores de segunda clase, jefes de las Comisiones de la Flora y del Mapa, y de otro inspector de igual grado que el Gobierno designe.

Sus atribuciones son informarle cuando convenga oir su dictámen, y siempre sobre:

I. Los reglamentos tocantes al servicio de los montes.

II. Todos los proyectos de ordenacion definitiva.

III. Los planes provisionales y definitivos de aprovechamientos.

IV. Los expedientes que se instruyan con motivo de las faltas que cometan en el servicio los ingenieros y empleados que los auxilien en las operaciones propias del instituto del cuerpo, sin perjuicio de la responsabilidad judicial, si hubiere lugar á exigirla (3).

448.—La Superior facultativa de Minería que tiene atribuciones activas como rueda auxiliar de la administracion, y otras meramente consultivas, cuando el Gobierno le pide informe ó determinan que sea oida las leyes y reglamentos (4).

449.—La Consultiva de Estadística y del Instituto Geográfico que debe emitir los informes que acerca de los asuntos de su competencia reclame la direccion general del ramo (5).

(1) Reglamentos de 16 de Octubre y 13 de Noviembre de 1874.

(2) Reales decretos de 5 de Agosto de 1857 y 18 de Abril de 1860, reglamento de 28 de Octubre de 1863 y real decreto de 15 de Julio de 1865.

(3) Decreto de 11 de Julio de 1874.

(4) Reglamento orgánico aprobado por real decreto de 1.º de Febrero de 1865.

(5) Reales decretos de 3 de Noviembre de 1856 y 21 de Abril de 1861, y decretos de 12 de Setiembre de 1870 y 1.º de Abril de 1873.

450.—Y la facultativa de Bibliotecas, Archivos y Museos de antigüedades, cuyas atribuciones consisten en evacuar consultas, proponer mejoras, redactar programas, informar expedientes, examinar memorias, y en fin cooperar de varios modos al desarrollo de esta parte de la Instruccion pública (1).

451.—Agregadas al Ministerio de Hacienda existen la Junta consultiva de Aranceles, cuyo numeroso personal fué reducido á seis vocales natos y veinte nombrados á voluntad del Gobierno (2).

452.—La Consultiva de Moneda que consta de un número indeterminado de vocales, á cuyo exámen se someten todos los incidentes del servicio monetario que sean de interés general, ó de tal gravedad y trascendencia que exijan este trámite á juicio del ministro de Hacienda (3).

453.—Y por último la de Pensiones civiles, la cual procede como tribunal de primera instancia en los negocios pertenecientes á la calificacion y declaracion de los derechos de las clases pasivas del órden civil, con alzada por la via gubernativa al Ministerio de Hacienda, y apelacion al Consejo de Estado por la contenciosa (4).

454.—Las Academias Españolas, de la Historia, de S. Fernando, de Ciencias exactas, físicas y naturales, de Ciencias morales y políticas y de Medicina tambien hacen veces de cuerpos consultivos del Gobierno, cada una en las materias análogas á su instituto.

La de Medicina, sobre todo, participa de la administracion en cuanto auxilia al Gobierno con sus conocimientos especiales, evacuando las consultas relativas á las materias de su competencia, como endemias, epidemias, contagios, epizoótias, remedios nuevos ó secretos y otras que importan á la salud pública (5).

455.—Tambien el Instituto industrial ejerce funciones de cuerpo consultivo y auxiliar de la administracion activa, puesto que debe informar sobre:

(1) Real decreto de 16 de Abril de 1875.
(2) Reales decretos de 15 de Marzo de 1850, 31 de Julio de 1855 y 31 de Octubre de 1856, y decreto de 9 de Enero de 1869.
(3) Real decreto de 20 de Abril de 1848, real órden de 24 de Junio de 1858 y decreto de 12 de Abril de 1869.
(4) Decreto de 10 de Mayo de 1873.
(5) Reglamento de 28 de Abril de 1861.

I. Las instancias relativas á la concesion de privilegios.

II. Las peticiones de certificados de las marcas y distintivos de las fábricas y talleres.

III. Y cualesquiera otros asuntos pertenecientes á la industria acerca de los cuales el Gobierno juzgue necesario ó conveniente oir su dictámen (1).

456.—El tipo á que deberian, si no ajustarse, por lo ménos en lo posible acomodarse todos los cuerpos consultivos de la administracion, es el Consejo de Estado; y ya que con respecto á él unas veces la consulta es obligatoria y otras potestativa segun la mayor ó menor gravedad de los negocios, nada se perderia en seguir el ejemplo. Asimismo importa no darles participacion directa en la accion que es tan propia del Gobierno, como impropia de unas instituciones organizadas para deliberar y destituidas de los medios eficaces para mandar y hacerse obedecer. Llámense Consejos ó Juntas consultivas, el nombre indica el límite natural de sus atribuciones.

CAPÍTULO IV.

De las Diputaciones provinciales.

Artículo 1.º—*Organizacion de las Diputaciones provinciales.*

457.—Idea de provincia.
458.—Unidad administrativa.
459.—Unidad natural.
460.—Las provincias tienen intereses comunes y propios.
461.—Consecuencias en cuanto á su organizacion administrativa.
462.—Carácter de las Diputaciones provinciales.
463.—Composicion de estos Cuerpos.
464.—Exámen y aprobacion de las actas.
465.—El gobernador presidente de la Diputacion provincial.
466.—Mesa de la Diputacion.
467.—Comision provincial.
468.—Naturaleza de estos cargos.
469.—Sesiones ordinarias.
470.—Extraordinarias.
471.—Convocatoria.
472.—Suspension.
473.—Publicidad.
474.—Asistencia obligatoria.
475.—Mayoría.
476.—Libro de actas.

457.—Son las provincias verdaderas unidades administrativas que se fundan comunmente en vínculos naturales y espontáneos,

(1) Real decreto de 20 de Mayo de 1855, art. 17.

no tan estrechos como los que constituyen el pueblo y dan orígen al Ayuntamiento, pero lo bastante, sin embargo, para que no deba ser considerada esta union puramente artificial y obra tan sólo del legislador.

458.—En Francia, en donde á fin de establecer la Asamblea Nacional una division de territorio análoga al principio de la unidad política, empezó por nivelar completamente el territorio; en Francia, en donde se quiso sustituir de un golpe el régimen del privilegio con el de la igualdad, era necesario principiar por confundir los antiguos límites, borrar los nombres históricos y precipitar en el olvido las más vivas tradiciones. Allí los departamentos ó provincias son creacion moderna y unidad artificial, porque la ley destruyó primero una existencia, y luégo formó cuerpos á los que dió otra nueva.

459.—En España los confines de los antiguos reinos suelen ser hoy todavía la línea divisoria de las modernas provincias, entre las cuales hay no pocas cuyos naturales aun conservan el apego á sus costumbres, se explican en su lenguaje primitivo, se distinguen por su carácter y por su típica fisonomía y aman con pasion sus fueros particulares. Para demostrar que el espíritu provincial en gran parte está vivo, basta observar que las circunstancias topográficas de la Península fueron un obstáculo permanente á la extension del principio de la unidad política, obstáculo nunca vencido por la naturaleza del suelo y la dificultad de nuestras comunicaciones interiores. De este atraso en las vias de comunicacion ha nacido la especie de aislamiento en que muchas provincias españolas han vivido hasta ahora poco, y en el cual perseveran algunas todavía. De aquí resultó haberse fortificado los lazos del provincialismo con su séquito de intereses y afectos locales; y de aquí en fin dimana que alimenten aun nuestras provincias, principalmente las últimas agregadas á la corona de Castilla, aquella propension á la forma federal que en tiempos de revueltas se descubre en toda su desnudez, y en épocas tranquilas se disfraza con el modesto nombre de provincialismo (1).

Á estas y otras causas debemos atribuir que el sentimiento de nacionalidad no hubiese destruido la union natural de la provin-

(1) Esto se escribia en 1850, y los sucesos que registra la historia contemporánea, confirman el juicio del autor.

cia, alterada y combatida por las nuevas subdivisiones del territorio, pero demasiado entera aun para no ver en ella sino la voluntad del legislador.

La provincia, pues, tiene en España entidad propia anterior al establecimiento del poder central, segun lo demuestra la historia de nuestra monarquía, la cual creció por agregaciones de territorios que, habiendo sido estados independientes, hoy son unidades administrativas (1). Hay sin duda en las provincias españolas una individualidad administrativa y civil posterior á otra individualidad natural, si bien los vínculos de amor é interés que engendra esta comunidad, distan mucho de ser tan fuertes como los que nacen del municipio, cercano al hogar doméstico y semejante á la familia.

460.—Como quiera que la provincia sea union natural ó agregacion artificial, siempre representará un todo y la parte de un todo. Como todo tiene derechos é intereses propios é inherentes á la comunidad de vida entre los habitantes de un mismo territorio: como parte goza de los beneficios y conlleva las cargas que pesan sobre la nacion.

461.—Entre los derechos é intereses del estado y de la provincia hay muchos puntos de contacto que á veces producen confusion. De aquí la dificultad de fijar los límites de la administracion general y la local; árduo problema que opone los partidarios de un poder central vigorosamente constituido á los de la autonomía de las corporaciones populares.

Habrá tambien entre los primeros puntos de divergencia más aparente que efectiva. Siempre el interés provincial del momento debe ceder al interés permanente del estado y quedarle subordinado y sometido, porque en la constancia y validez de los intereses nacionales halla la provincia su conveniencia pasada y presente y su compensacion futura, y por tanto, para resolver estas cuestiones, el estado no puede desprenderse de cierta vi-

(1) Insisto de propósito en esta doctrina, á fin de apoyar mi opinion contraria á la que sustentó la respetable Comision del Congreso de los diputados nombrada para informar sobre el proyecto de ley de organizacion y atribuciones de las Diputaciones provinciales presentado en la legislatura de 1838. Esta ilustrada Comision, acaso preocupada en favor de las teorías francesas, negó resueltamente la existencia natural de las provincias, siendo así que el provincialismo forma, á mi entender, uno de los rasgos más profundos de nuestro carácter nacional, y esto sólo explica la repugnancia con que fueron recibidas en España ciertas leyes administrativas fundadas en el principio de la unidad, y la necesidad que hubo de relajar el principio en algunos casos, bien á pesar del Gobierno.

gilancia, de cierta tutoría de los intereses locales; de forma que, aun dejando á la provincia, como es debido, la iniciativa y la accion, la direccion y la regularidad partan siempre de un solo centro (1).

En resúmen, considerada la provincia como parte del estado, se halla sujeta á la autoridad inmediata del Gobierno ó sus delegados: considerada como un todo, se rige á sí misma bajo la vigilancia de la administracion superior.

462.—Conforme á esta sencilla teoría la ley comunica á las Diputaciones provinciales una buena parte del poder administrativo, las asocia á ciertos actos de gravedad é importancia que interesan á sus respectivas provincias, son el órgano de sus necesidades y deseos, representan la persona moral y forman una especie de consejo de familia. El concurso de los delegados del Gobierno y los mandatarios de los pueblos para dirigir en casos graves la administracion provincial, es el medio más cuerdo y eficaz de moderar sin extinguir la vida local, de respetar los derechos é intereses peculiares de cada provincia, sin quebrantar la unidad del poder ni debilitar sus fuerzas.

463.—Las Diputaciones provinciales, creadas por la Constitucion de 1812, suprimidas al restablecimiento de la monarquía absoluta, partícipes de los cambios y mudanzas sucesivas en la forma de gobierno, próximas á experimentar novedades en su organizacion y atribuciones en 1837, organizadas en 1845 segun el espíritu centralizador que entónces prevalecia, reformadas con otro más recto criterio en 1863, y ahora dotadas con mayor libertad de accion y más vida propia (2), son corporaciones populares, producto del sufragio universal, instituidas por la ley que les atribuye exclusiva competencia para entender en todo lo tocante al gobierno y direccion de los intereses peculiares de las provincias (3). Síguese de aquí que á las Diputaciones pertenece privativamente la administracion provincial.

Debe haber 25 diputados en las provincias que no excedan de 150.000 habitantes, y uno más por cada 10.000 hasta el número de 300.000. A las provincias que cuenten 300.000 habitan-

(1) Informe citado, *Estudios prácticos de administracion*, página 105.

(2) Constitucion de 1812, art. 325, real decreto de 15 de Junio de 1814, leyes de 13 de Setiembre de 1837, 8 de Enero de 1845, 25 de Setiembre de 1863 y 20 de Agosto de 1870.

(3) Ley de 20 de Agosto de 1870, art. 46.

tes corresponden 40 diputados, y uno más por cada 25.000 hasta 500.000; y las de mayor poblacion deben tener 48 diputados y uno más por cada 50.000 habitantes.

Cuando en alguna provincia resulta un exceso equivalente á las dos terceras partes del número de habitantes que pide un diputado, se elige otro más (1).

El Gobierno hizo la division de las provincias en distritos segun su poblacion respectiva, y fijó el número de diputados que corresponde á cada una, el cual fluctúa entre el mínimo de 25 y el máximo de 49 (2).

Esta division lleva el carácter de interina, puesto que conforme á la ley de administracion provincial estaba el Gobierno autorizado para hacerla, sin perjuicio de reformarla despues de elegidas las primeras Diputaciones (3).

La ciencia enseña que las corporaciones populares no sean tan numerosas que la multitud embarace el despacho de los negocios, ni tan reducidas que falten los elementos de una ámplia discusion, de un exámen colectivo, de una discusion razonada, prendas de un maduro consejo. Conforme á este criterio podria repararse que la organizacion de las actuales Diputaciones peca contra los principios de toda buena administracion por exceso, á que se añaden dificultades que se tocan en la práctica, no siendo la menor la de encontrar un número suficiente de personas dignas, hábiles y dispuestas á aceptar el cargo, no en todas, pero sí en algunas provincias en donde predomina la poblacion rural.

464.—La Diputacion se constituye por sí misma, porque examina las actas de los elegidos, las discute y aprueba ó desaprueba, admite ó desecha las renuncias y declara las vacantes. Verdad es que la ley establece el recurso por la via contenciosa contra los acuerdos de la Diputacion; pero esto mismo demuestra que no hay ulterior recurso dentro de la via gubernativa.

Del modo de hacer las elecciones de los diputados provinciales y lo demás perteneciente á la materia, hablaremos en capítulo aparte.

465.—El gobernador de la provincia preside la Diputacion

(1) Ley de 20 de Agosto de 1870, art. 7.
(2) Decreto de 29 de Setiembre de 1870.
(3) Disposiciones transitorias, 2.ª

cuando asiste á sus sesiones, pero sin voto. Es allí el representante del Gobierno y no el mandatario de los pueblos. Como autoridad superior y delegado del poder central abre la primera sesion de cada período ordinario.

466.—La Diputacion, al constituirse definitivamente, nombra de su seno un presidente, un vice-presidente y dos secretarios para todas las sesiones que celebre hasta su renovacion.

467.—Tambien elige en la primera sesion ordinaria de cada año los cinco diputados que han de componer la Comision provincial. Esta Comision es permanente y sus funciones son siempre activas.

468.—El cargo de diputado provincial es honorífico, gratuito y voluntario; más una vez aceptado, no se puede renunciar sino mediante excusa legítima á juicio de la Diputacion. Dura cuatro años renovándose la Diputacion por mitad cada bienio, y saliendo los más antiguos.

El de individuo de la Comision provincial dura dos años, haciéndose la renovacion en la forma establecida para la Diputacion. La Comision es la única autoridad competente para resolver acerca de las excusas alegadas por los nombrados.

Aunque estos cargos no sean formalmente retribuidos, la Diputacion puede señalar á cada vocal por via de indemnizacion de su residencia fija y de su ocupacion contínua, hasta la suma anual de 5.000, 4.000 ó 3.000 pesetas, segun fuere la provincia de primera, segunda ó tercera clase

A decir verdad los escrúpulos del legislador no le han permitido usar del nombre que conviene para definir el cargo, y de aquí un criterio incierto y poco seguro. Si es gratuito, debe ser voluntario, y si obligatorio, retribuido.

La índole del cargo de diputado no consiente una larga duracion. Como derecho político es preciso facilitar el acceso á las Diputaciones provinciales á cuantos ciudadanos ofrezcan garantías de aptitud y moralidad: como carga pública, conviene no hacer insoportable el gravámen prolongando demasiado el período de este servicio: como mandato revocable, exige que de tiempo en tiempo juzguen los pueblos en elecciones sucesivas la conducta de sus mandatarios, otorgándoles de nuevo su confianza ó reemplazándolos con personas más aptas; y en fin, siendo las Diputaciones administradoras de los intereses provinciales,

deben conservar las tradiciones administrativas, y trasmitirse unos á otros los diputados el caudal de luces y experiencia adquirido en el despacho de los negocios, por cuya razon es preferible á todos el método de renovacion parcial adoptado por la ley vigente y las anteriores.

469.—La Diputacion provincial se reune necesariamente todos los años el primer dia útil de los meses quinto y décimo del año económico (1). En la primera sesion de cada semestre fija el número de las ordinarias que habrá de celebrar durante aquel período, sin perjuicio de prorogarlas en caso de necesidad con la aquiescencia del gobernador.

470.—Tambien se reune en sesion extraordinaria, cuando para asuntos determinados y urgentes fuere necesario á juicio del Gobierno, del gobernador ó de la Comision provincial.

471.—Pertenece al gobernador expedir la convocatoria, citando por escrito y en su domicilio á los diputados con ocho dias de antelacion por lo ménos, y anunciándola con igual antelacion en el *Boletin oficial* de la provincia. Si la convocatoria fuese á sesion extraordinaria, deberá expresar el objeto ó asunto que la motiva.

472.—Empezadas las sesiones ordinarias ó extraordinarias, puede el gobernador suspenderlas ó aplazarlas, si temiese con razonable fundamento que seria peligrosa su continuacion, dando cuenta inmediata al Gobierno. Asimismo puede y debe suspender la reunion de la Diputacion provincial ya convocada por extraordinario, si abrigase el justo recelo de que con esta ocasion ó pretexto se turbaria el órden público, poniéndolo en noticia del Gobierno, y participándolo á la Comision dentro de tercero dia. El Gobierno resolverá en el plazo de los quince siguientes á la comunicacion confirmando ó levantando la suspension; y si dejase pasar un mes contado desde la fecha del acuerdo de la convocatoria sin tomar resolucion alguna, se presume levantada.

473.—Son públicas las sesiones, excepto cuando la naturaleza del asunto exija el secreto, y la Diputacion, á propuesta del gobernador, del presidente ó de cinco vocales, acuerde la celebracion á puerta cerrada. En ningun caso dejarán de ser públicas las

(1) Conviene advertir que el año económico se cuenta del 1.º de Julio al 30 de Junio siguiente. Así pues, el quinto y décimo mes del año económico corresponden á los de Noviembre y Abril del año civil ó usual.

relativas á presupuestos, cuentas ó sus incidentes, ni tampoco á las actas.

474.—Es obligatoria la asistencia á las sesiones, y el diputado que sin causa justificada dejase de asistir á ellas, incurriria en la multa de 25 pesetas por cada vez, siendo además responsable de los perjuicios que por su causa se sigan.

El diputado que durante las sesiones tenga necesidad de ausentarse, debe pedir y obtener licencia de la Diputacion, la cual no puede otorgarla, si con esta ausencia llegase á faltar el número de vocales necesario para proseguir sus trabajos. Si la Diputacion no estuviese reunida, cumple el diputado con participarlo á la Comision provincial.

475.—Toda deliberacion exige la presencia de la mayoría absoluta del número total de diputados; el mismo que requiere la aprobacion de los presupuestos y cuentas provinciales. En los demás acuerdos basta el voto de la mayoría de los concurrentes á la sesion. Por mayoría absoluta del número total de diputados se entiende de los que están en ejercicio, porque los meramente electos, una vez constituida la Diputacion, no forman parte de ella, ni pueden asistir á sus deliberaciones, ni son en realidad diputados miéntras no fueren aprobadas sus actas (1).

Los trámites de instruccion y discusion nunca sirven de disculpa á las Diputaciones, si dejan de cumplir los deberes que las leyes les imponen.

476.—El libro de actas de la Diputacion es un instrumento público y solemne, y ningun acuerdo que no conste registrado en él tiene valor, ni produce efecto (2).

ARTÍCULO 2.º—*Atribuciones de las Diputaciones provinciales.*

(1) Real órden de 10 de Julio de 1872.
(2) Ley provincial, arts. 7, 31 y sig.

477.—En todas las corporaciones populares debemos distinguir dos poderes, el uno que delibera y el otro que obra, la pluralidad para el acuerdo y la unidad en la ejecucion.

Conforme á este principio que preside á nuestra organizacion administrativa, las Diputaciones provinciales discuten y votan, y el gobernador lleva á efecto lo acordado.

478.—Muchas y diversas son las atribuciones que la ley confiere á las Diputaciones provinciales; más como no todas proceden del mismo orígen, conviene saber que unas veces obran en virtud de un derecho propio, y otras con autoridad delegada. En el primer caso hacen uso de su exclusiva competencia para decidir y resolver los asuntos pertenecientes á la administracion provincial, no reconociendo superior, salva la inspeccion ó vigilancia del Gobierno para impedir que la Constitucion y las leyes sean violadas. En el segundo están sometidas á la autoridad inmediata del gobernador de la provincia á quien deben prestar obediencia, así como están obligadas á guardar y cumplir las leyes, reglamentos y órdenes relativas á su ejecucion, so pena de incurrir los diputados en responsabilidad.

479.—Las Diputaciones *acuerdan*, *deliberan* ó *informan* segun la naturaleza de los asuntos de que conocen, y la mayor ó menor extension que las leyes y reglamentos dan á sus facultades.

El *acuerdo* supone fuerza ejecutiva sin necesidad de aprobacion superior: la *deliberacion* fuerza ejecutiva mediante la aprobacion superior; y el *informe* la obligacion de oir el dictámen ó parecer de la Diputacion provincial por via de ilustracion ó consejo, ántes de dictar la providencia ó resolucion definitiva la autoridad competente.

480.—Los acuerdos de las Diputaciones provinciales recaen siempre en asuntos de su exclusiva competencia, por cuya razon

son de suyo ejecutivos, no habiendo autoridad alguna que pueda conocer de ellos.

Son de la exclusiva competencia de las Diputaciones (dice la ley) la gestion, gobierno y direccion de los intereses peculiares de las provincias, esto es, toda la administracion provincial, ó aquella parte de la administracion pública que media entre la reservada al municipio y la propia del estado, á saber:

I. El establecimiento y conservacion de servicios que tengan por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de sus intereses materiales y morales, tales como caminos, canales de navegacion y riego, y toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimientos de beneficencia ó de instruccion, concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento y demás objetos análogos.

II. Administracion de los fondos provinciales, ya sea para el aprovechamiento, disfrute y conservacion de toda clase de bienes, acciones y derechos que pertenezcan á la provincia ó á establecimientos que de ella dependan, ya para la determinacion, repartimiento, inversion y cuenta de los recursos necesarios para la realizacion de los servicios que están confiados á las Diputaciones (1).

481.—De propósito hemos copiado literalmente el texto legal para declinar toda la responsabilidad que el lector pudiera exigirnos por la oscuridad y confusion que reinan en los dos párrafos anteriores. La enumeracion de los servicios es incompleta, el deslinde incierto, el precepto vago y el desórden tal, que seria empresa temeraria sustituir las palabras del legislador con una razonada exposicion de doctrina.

Sin duda domina el pensamiento de dotar á las Diputaciones provinciales de una poderosa y fecunda iniciativa á favor de una descentralizacion llevada al extremo; y por evitar el escollo de los pormenores que es la mayor dificultad con que se tropieza al organizar las corporaciones populares, se ha optado por el medio breve y expedito de agrupar tantas materias incoherentes, dejando considerables vacíos y abriendo la puerta á mil interpretaciones arbitrarias.

Prescindamos de la economía de la ley y expongamos el de-

(1) Ley provincial, art. 46.

recho constituido segun el método más conveniente á la forma didáctica de este libro.

482.—Las Diputaciones acuerdan:

483.—I. Al formar el presupuesto de gastos é ingresos de la administracion provincial (1).—Pertenece á la Diputacion examinarlo, modificarlo, discutirlo, votarlo y en fin darle su aprobacion mediante la cual adquiere fuerza ejecutiva.

Discutir y votar el presupuesto provincial es la más alta é importante de las atribuciones que vamos enumerando. Si se considera que la Constitucion reserva á las Córtes la facultad de imponer contribuciones generales como una emanacion directa del poder legislativo, porque en efecto, toda contribucion limita el derecho de propiedad, no carece de fundamento la opinion que las Diputaciones en este caso proceden en virtud de una delegacion especial de la potestad de las Córtes en materia de impuestos.

Es natural complemento de la atribucion referida la de acordar, si los ingresos ordinarios no alcanzan á cubrir los gastos, un repartimiento entre los pueblos de la provincia segun lo que por contribuciones directas pague cada uno al Tesoro, porque las Diputaciones no pueden ménos de observar la Constitucion en cuanto ordena que el impuesto sea proporcional, y que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposicion con el sistema tributario del estado (2).

484.—II. Al examinar, censurar y aprobar definitivamente las cuentas de ingresos y gastos provinciales, salva la revision por el Tribunal de las del Reino en los casos en que proceda (3). —Esta atribucion es consecuencia necesaria de la anterior. Toda gestion de caudales públicos está sujeta á exámen y censura. Los presupuestos serian una vana fórmula, si no hubiese el derecho de pedir las cuentas relativas á cada ejercicio, y exigir la responsabilidad á los que manejan los fondos, intervienen las entradas y salidas de caudales, los distribuyen y aplican á los diferentes servicios y ordenan los pagos. Razones de moralidad y economía exigen estos cuidados, y además el respeto debido al contribuyente que de este modo vigila y fiscaliza los actos de la administracion provincial.

(1) Ley provincial, arts. 80 y 81.
(2) Const., arts. 28 y 39, § 5.º
(3) Ley provincial, arts. 85 y 86.

485.—III. Al resolver en definitiva todas las reclamaciones y protestas á que hubieren dado lugar las elecciones de diputados provinciales, aprobar ó desaprobar las actas, admitir ó desechar las renuncias de los elegidos y declarar las vacantes (1).—El espíritu de la ley tiende á conceder á las Diputaciones provinciales una verdadera autonomía, ó por lo ménos cierto grado de independencia que se le acerca. Por eso cada Diputacion se constituye por sí misma, y sus acuerdos relativos á este punto son ejecutivos. El ulterior recurso por la via contenciosa no atenúa la exclusiva competencia dentro de la via gubernativa: es un medio que la ley establece para la defensa de los derechos de tercera persona hollados ó desconocidos en caso de agravio.

486.—IV. Al nombrar y separar á los empleados y agentes de la administracion provincial (2).—Esta facultad se halla limitada:

I. En cuanto á la Comision provincial corresponde la propuesta ó iniciativa de los acuerdos que toma la Diputacion, así como tambien le pertenece suspender á los mismos empleados y agentes por justa causa.

II. Porque los funcionarios destinados á servicios profesionales, tales como arquitectos, ingenieros, abogados consultores y otros deben tener la aptitud y condiciones que las leyes determinen (3).

487.—V. Al dictar la resolucion final que proceda en los expedientes de creacion y supresion de municipios y segregacion de pueblos para constituir nuevos términos municipales (4).—De esta materia se dijo algo á propósito de la division del territorio, y se dirá lo demás que convenga saber cuando se trate de los Ayuntamientos. Por ahora nos contentamos con añadir que los acuerdos de las Diputaciones son ejecutivos supuesta la conformidad entre los interesados.

488.—VI. Para entablar demandas ordinarias de mayor cuantía (5).—En los demás litigios á nombre de la provincia basta el acuerdo de la Comision provincial.

Procurar la conservacion de los bienes, derechos y acciones de la provincia es atribucion propia y exclusiva de estas corpo-

(1) Ley provincial, arts. 27, 28, 29, 30 y 35.
(2) Ley provincial, arts. 46, 69 y 72.
(3) Real órden de 23 de Enero de 1872.
(4) Ley municipal, art. 7.
(5) Ley provincial, art. 70.

raciones populares, con la diferencia que ningun acto de tutela administrativa limita las facultades de las Diputaciones, como limita las de los Ayuntamientos en casos análogos, segun advertiremos en su lugar.

489.—Las Diputaciones deliberan:

490.—I. Sobre los repartimientos de todo género que hayan de hacerse entre los pueblos de la provincia para cubrir los cupos señalados á ésta y el necesario para los gastos provinciales (1). — Estos repartimientos se refieren á las contribuciones generales y al servicio militar. Los primeros se fundan en la riqueza, y los segundos en la poblacion viril y apta para las armas. La Constitucion y las leyes aspiran á la igual participacion en los beneficios y las cargas del estado; por manera que las Diputaciones practican una mera operacion estadística que nada deja á lo arbitrario.

Dice la ley que estos acuerdos son ejecutivos con apelacion al Gobierno, lo cual exige alguna explicacion. La fuerza ejecutiva de dichos acuerdos no nace de la exclusiva competencia de las Diputaciones, sino de la regla general en materia de contribuciones, que no há lugar á la suspension del pago de cuota legalmente impuesta á pretexto de reclamacion pendiente. Las Diputaciones en los casos de que ahora se trata, no ejercen un derecho propio, ni entienden en un asunto de administracion provincial: auxilian al Gobierno á quien pertenece ejecutar la ley de presupuestos, y obran por delegacion, es decir, en virtud de un mandato condicional que admite reforma.

491.—II. Sobre el establecimiento de institutos de segunda enseñanza, facultades y escuelas profesionales sostenidas por la provincia (2).—Las Diputaciones no son libres en crearlas, puesto que necesitan la autorizacion del Gobierno que la concede ó la niega segun lo que resulta del expediente instruido para justificar ciertos extremos. Hay pues, una deliberacion que se transforma en acuerdo mediante la aprobacion superior.

492.—III. Sobre la construccion de toda obra de interés para la provincia que requiera prévia declaracion de utilidad pública, ó afecte de algun modo al dominio público (3). Gozan las Diputa-

(1) Ley provincial, art. 55.
(2) Decreto de 29 de Julio de 1874, art. 5.
(3) Decreto de 14 de Noviembre de 1868, art. 10, y ley de 20 de Agosto de 1873.

ciones de una ámplia libertad de accion en esta materia; y sin embargo todavía coarta la ley su iniciativa exigiendo la autorizacion del Gobierno ó sus delegados, siempre que el proyecto de la obra implica la enajenacion forzosa de una propiedad particular, ó la ocupacion de una parte mayor ó menor de terrenos destinados al uso comun. La autorizacion prévia excluye el acuerdo ejecutivo.

493.—Además de las facultades propias de las Diputaciones en cuanto acuerdan ó deliberan sobre asuntos pertenecientes á la administracion provincial, ejercen funciones consultivas en otros de distinta naturaleza. Entónces revisten el carácter de consejos instituidos por las leyes ó reglamentos para guiar y dirigir á la administracion activa, bien se trate de intereses generales, bien de los municipales, y su autoridad es ninguna. Fáltales la iniciativa para promover la accion y la competencia para conocer del asunto en el cual intervienen sólo por via de informe ó consejo. Emiten su opinion, dan el dictámen que se les pide como trámite necesario al instruir un expediente de cierta gravedad que el Gobierno debe resolver con pleno conocimiento de causa. Es obligatorio oirlas en tales casos, y tanto que la omision de este requisito justificaria el recurso ante los tribunales del órden contencioso administrativo por violacion de las formas del procedimiento; pero es potestativo seguir ó no seguir el parecer de la Diputacion consultada, porque si el Gobierno dejase de ser libre, dejaria tambien de ser responsable.

494.—Las Diputaciones informan ó deben ser oidas:

I. Siempre que se trate de pasar un término municipal de un partido judicial á otro partido (1).

II. En los expedientes relativos á la creacion de subgobiernos (2).

495.—La supresion de los Consejos provinciales instituidos por la ley de 2 de Abril de 1845, sin haber designado el Gobierno qué cuerpos debian reemplazarlos en el desempeño de las atribuciones consultivas que les señalaban las leyes y los reglamentos, causó una grande perturbacion en el despacho de los negocios, porque en la instruccion de ciertos expedientes no se podia prescindir de la consulta, ni se sabia á quién consultar.

(1) Ley municipal, art. 9.
(2) Real decreto de 31 de Agosto de 1875, art. 1.

Notado el vacío, el Gobierno acudió á colmarlo, disponiendo que todas las funciones administrativas que pertenecian á los extinguidos Consejos, pasaran á las Diputaciones provinciales (1).

Sin embargo conviene advertir que no pasaron todas, sino solamente aquéllas que son compatibles con el nuevo régimen provincial y municipal, y con las reformas introducidas en diversas leyes especiales.

496.—Segun este criterio deben ser oidas las Diputaciones provinciales, además de los casos ya referidos, en los siguientes:

I. Sobre las providencias declarando la competencia ó incompetencia en los conflictos de jurisdiccion y atribuciones entre la administracion y los tribunales.

II. Sobre la imposicion de servidumbres temporales que exijan las obras públicas provinciales ó municipales.

III. Sobre la necesidad de ocupar temporalmente las fincas, ó aprovechar los materiales contiguos á una obra de utilidad pública, cuando los propietarios no se conformen con el parecer del ingeniero.

IV. Sobre la declaracion de utilidad pública de una obra, y expropiaciones forzosas á que diere lugar.

V. Sobre el establecimiento de fábricas, talleres y oficios insalubres y peligrosos en los casos que determinen los reglamentos.

VI. Sobre todos aquellos asuntos en que por leyes y reglamentos anteriores y especiales se requiere su informe ó dictámen (2).

Así pues, deben tambien ser oidas:

VII. Para dar aplicacion y destino útil á los edificios vacantes despues de la supresion de las comunidades religiosas (3).

VIII. Para destinar á casas de beneficencia los edificios del estado más convenientes entre los que pertenecieron á los conventos suprimidos, salvo el derecho de las mismas Diputaciones si en todo ó en parte los hubiere de costear la provincia (4).

IX. Para designar los edificios de los antiguos conventos y monasterios suprimidos que por su belleza arquitectónica ó por

(1) Decreto de 13 de Octubre y órden de 11 de Noviembre de 1868.
(2) Ley de 25 de Setiembre, art. 77.
(3) Real decreto de 25 y real órden de 26 de Enero de 1836.
(4) Reglamento de beneficencia de 6 de Febrero de 1822, restablecido en 8 de Setiembre de 1836, arts. 105, 106 y 137.

su interés artístico merezcan conservarse, destinándolos á oficinas públicas, tribunales ú otros establecimientos (1).

X. En materia de aguas:

I. Para la imposicion de la servidumbre forzosa de acueducto, si hubiese oposicion de tercero.

II. Para acordar la expropiacion temporal del agua necesaria al abastecimiento de una poblacion en tiempos de sequía extraordinaria.

III. Para aprovechar en el movimiento de mecanismos fijos las aguas que discurran por un canal ó acequia propios de una comunidad de regantes, siempre que la mayoría de éstos negare el permiso solicitado (2).

XI. En órden á la minería, siempre que los dueños de minas hayan optado por la ley vigente á la sazon que las adquirieron, y no por el decreto que reformó aquella legislacion (3):

I. Para conceder el permiso de extraer de algun terreno particular, si el dueño no lo otorga, ciertas producciones minerales no comprendidas por la ley en el ramo de minería, cuando tienen aplicacion á un uso industrial, y para estimar la fianza necesaria en este caso (4).

II. Para conceder el permiso de abrir calicatas en ciertos terrenos en que por regla general se exige el consentimiento del dueño, fijar el tanto de fianza en razon de las indemnizaciones, y otorgar licencia de hacer labores de exploracion á menor distancia de 40 metros de un camino ó servidumbre pública (5).

III. En las oposiciones á toda solicitud de investigacion y registro (6).

IV. En las autorizaciones para establecer oficinas de bene-

(1) Real órden de 7 de Junio de 1837.
Con este motivo parece oportuno advertir: 1.º Que los gobernadores de provincia están obligados á suspender los acuerdos de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales relativos á la destruccion de un edificio público que por su mérito artístico ó su valor histórico deba reputarse monumento nacional, y por tanto digno de ser conservado: 2.º Que los mismos gobernadores están además obligados á ponerlo inmediatamente en noticia del Gobierno: 3.º Y por último, que los monumentos que los Ayuntamientos y Diputaciones derriben en lo sucesivo, siendo posible reedificarlos, lo habrán de ser á expensas de la corporacion culpada. Decreto de 16 de Diciembre de 1873.

(2) Ley de aguas de 3 de Agosto de 1866, arts. 126, 215 y 267.

(3) Ley de minas de 6 de Julio de 1859, órden de 11 de Noviembre, y decreto de 29 de Diciembre de 1868, art. 30.

(4) Ley de minas, art. 4, y reglamento de 25 de Febrero de 1863, art. 4.

(5) Ley cit., art. 9, y reglamento cit., arts. 16 y 19.

(6) Ley cit., art. 24.

ficio que requieran salto de aguas ó combustible vegetal (1).

XII. En materia de montes, al rescindir los contratos de corta, poda ú otro aprovechamiento de los del estado (2).

XIII. Al solicitar del Gobierno la autorizacion competente para contratar el servicio de bagajes, y proponer las condiciones, cuando no hubiere podido subastarse (3).

XIV. En las reclamaciones que intenten los patronos de los conventos suprimidos para que les sean devueltas las pinturas y demás efectos donados por ellos, si las escrituras tienen cláusula de reversion (4).

Por último, las Diputaciones, sustituyendo á los antiguos Consejos provinciales, informan en todos los negocios que el gobernador halle conveniente consultar con ellas (5).

497.—Cuando el gobernador se adhiera al dictámen obligatorio ó voluntario de la Diputacion provincial, debe dictar la providencia en su propio nombre y autorizarla con su firma; así como es deber suyo añadir la fórmula *oida la Diputacion provincial*, si su concurso fuere forzoso, para que conste á los administrados la legalidad del acto; pero ni está obligado ni seria conveniente que expresase su conformidad con el parecer de la Diputacion provincial, y ménos su disidencia, pues ni há menester en aquel caso, para dar mayor fuerza á sus actos, apoyarse en el voto de dicho cuerpo, ni es prudente en el segundo hacer alarde de una oposicion que siempre cederia en mengua de su prestigio y en menoscabo de su autoridad.

498.—Otras facultades tienen las Diputaciones provinciales que no se pueden encerrar en el círculo de sus atribuciones ordinarias, pues no acuerdan, ni deliberan, ni informan ó aconsejan, sino que participan de la administracion activa resolviendo asuntos extraños á su competencia, ó entienden en recursos de agravios y deciden una cuestion á manera de tribunal que dicta el fallo.

En efecto, pertenece á las Diputaciones por via de excepcion:

1. Instruir y resolver los expedientes de legitimacion de roturaciones arbitrarias (6).

(1) Ley de minas, art. 73.

(2) Real órden de 31 de Agosto de 1860.

(3) Real órden de 7 de Marzo de 1860, y órden de 22 de Junio de 1869.

(4) Real órden de 1.º de Diciembre de 1846.

(5) Ley de 25 de Setiembre de 1863, art. 78.

(6) Ley de 6 de Mayo de 1855, y reales órdenes de 30 de Junio de 1862 y 30 de Agosto de 1871.

II. Confirmar ó revocar los fallos de los Ayuntamientos relativos á la capacidad electoral de los que se alzan contra ellas (1).

III. Mantener ó reformar las decisiones de los Ayuntamientos y de las Juntas de evaluacion, cuando fijan la utilidad imponible de cada contribuyente al repartimiento vecinal para cubrir los servicios municipales, y cuando las cuotas señaladas á los arbitrios ó impuestos de toda clase no guardan relacion con la importancia del servicio ó con los demás establecidos en el pueblo (2).

IV. Conocer por via de apelacion de las reclamaciones á que dieren lugar los acuerdos de los Ayuntamientos al hacer la distribucion en gremios ó secciones de los contribuyentes para gastos municipales, así como de las que intenten los elegidos para formar la Junta de evaluacion cuando no fueren admitidas sus legítimas excusas, y conocer tambien de los recursos de queja contra los acuerdos de la misma Junta por infraccion de las leyes (3).

499.—La orgánica de administracion provincial guarda silencio acerca de un punto de cierta gravedad que pudiera y aun debiera ser previsto, siempre que se trata de corporaciones populares. Aludímos al ejercicio del derecho de peticion, ó sea á la facultad de elevar exposiciones al Gobierno, al Rey y á las Córtes, si hallasen conveniente levantar la voz esforzando su demanda.

La Constitucion del estado consagra en favor de los españoles el derecho de dirigir peticiones individual ó colectivamente á las Córtes, al Rey y á las autoridades (4); pero sólo en favor de los españoles sin carácter público, sin representacion oficial.

Los Ayuntamientos pueden representar acerca de los negocios de su competencia á la Diputacion provincial, al gobernador, al Gobierno y á las Córtes segun la ley municipal (5). Si los Ayuntamientos gozan de este derecho, no hay razon para negarlo á las Diputaciones en iguales términos, por ser igual el caso.

Nadie pondrá en duda que las Diputaciones son órganos legítimos y verdaderos intérpretes de las necesidades de sus respec-

(1) Ley electoral de 20 de Agosto de 1870, art. 25.
(2) Ley municipal, arts. 131 y 133.
(3) Ley de 23 de Febrero de 1870, arts. 17, 22, 28, 31 y 35, y reglamento de 20 de Abril del mismo año, arts. 51 y sig.
(4) Art. 17.
(5) Art. 76.

tivas provincias, en cuyo concepto usan de un derecho y cumplen un deber elevando las exposiciones que juzguen oportunas sobre asuntos de utilidad provincial, haciendo observaciones acerca del estado de los diferentes ramos de la administracion que de ellas depende, y proponiendo ó solicitando las mejoras ó reformas que no se hallan á su alcance. Las Diputaciones representando significan su opinion, manifiestan un deseo, reclaman tal vez los auxilios del Gobierno y respetan su autoridad.

500.—Al ejercer este derecho, ó mejor dicho, al hacer uso de esta libertad, deben encerrarse en los límites de su competencia; y de aquí se sigue que deben abstenerse de representar sobre materias políticas que les son extrañas. La ley instituyó las Diputaciones para administrar los intereses peculiares de las provincias, y la política es atribucion exclusiva del Gobierno á quien pertenece todo lo general.

ARTÍCULO 3.° — *Atribuciones de las Comisiones provinciales.*

501.—Comisiones provinciales.
502.—Sus atribuciones.
503.—Facultades privativas.
504.—Su participacion en la administracion provincial.
505.—Y en la municipal:
506.—Actos de imperio.
507.—Actos de jurisdiccion.
508.—Actos de tutela.
509.—Funciones consultivas.
510.—Facultades delegadas.

501.—Las Diputaciones provinciales no intervienen en la administracion de un modo permanente como las autoridades encargadas de la accion, ni siquiera como los cuerpos consultivos que las asisten de ordinario. Tanta asiduidad no se puede exigir á personas revestidas de un mandato pasajero, sin otra remuneracion por sus servicios que la gratitud de sus conciudadanos. Abandonar su casa y familia, entregar á manos mercenarias el labrador su hacienda, el industrial su fabrica ó taller, el comerciante sus negocios, y su clientela el que ejerce una profesion liberal, y esto por espacio de cuatro años, es un sacrificio superior á las fuerzas de quien libra su subsistencia en el trabajo de cada dia.

No se ocultó, ni podia ocultarse esta dificultad á los partidarios de la descentralizacion administrativa en España, y siguiendo el

ejemplo de Bélgica, en donde existen Consejos provinciales y Diputaciones permanentes, inspiraron la idea aceptada por el legislador, de crear Comisiones provinciales dentro de las mismas Diputaciones. Las permanentes de Bélgica y nuestras Comisiones provinciales se parecen en que unas y otras emanan de las corporaciones populares que representan la provincia, participan de la administracion activa y consultiva, y ejercen autoridad sobre los Ayuntamientos, como si cada una fuese un Ayuntamiento superior á todos los comprendidos en el territorio sujeto á su jurisdiccion.

502.—Hemos dicho ya cómo se organizan y constituyen las Comisiones provinciales, y resta ahora enumerar sus múltiples atribuciones. En realidad son tantas y tales, que casi toda ó la mayor parte de la administracion provincial y aun municipal está en sus manos, encerrando en círculo muy estrecho la autoridad del gobernador y de la Diputacion misma.

503.—Corresponde privativamente á la Comision provincial:

I. La resolucion de todas las incidencias de quintas segun expondremos tratando del servicio militar.

II. La revision de los acuerdos de los Ayuntamientos en materia de elecciones municipales, á saber:

I. Los declarativos de la capacidad é incapacidad electoral.

II. Los tocantes á la division de los distritos municipales en colegios, y á la subdivision de éstos en secciones.

III. Los que tomaren sobre las protestas de nulidad de las elecciones, incapacidad ó excusas de los elegidos (1).

IV. Los relativos á las incapacidades y excusas de los alcaldes, tenientes y síndicos, en la inteligencia de que no queda al arbitrio de las Comisiones admitir las renuncias de estos cargos, puesto que son obligatorios, ni admitida la excusa del alcalde, teniente ó síndico dejará por eso de ser concejal, á no haber causa que determine su salida del Ayuntamiento (2).

504.—Asimismo les corresponde respecto á la administracion provincial:

I. Vigilar el fiel y exacto cumplimiento de los acuerdos de la Diputacion.

II. Preparar todos los asuntos en que ésta haya de ocuparse.

(1) Ley electoral de 20 de Agosto de 1870, arts. 26, 27, 46, 47, 88 y 89.
(2) Real órden de 27 de Julio de 1872.

III. Resolver interinamente los propios de la Diputacion, cuando su urgencia no consienta demora, y su importancia no justifique la reunion extraordinaria de aquélla.

La Comision debe dar cuenta de estos acuerdos á la Diputacion en la primera sesion que celebre, para que los confirme, revoque ó modifique, si por su naturaleza no hubieren causado estado, y en todo caso la Comision será la responsable.

IV. Declarar si procede ó no convocar la Diputacion á sesion extraordinaria.

El acuerdo de la convocatoria no es privativo de la Comision provincial, pues tienen igual derecho el Gobierno y el gobernador.

V. Elevar á la Diputacion las propuestas de los empleados de la administracion provincial, y suspenderlos por justas causas, dando cuenta á la misma de la providencia y sus motivos en la sesion inmediata.

VI. Dirigir los litigios que hayan de seguirse en nombre de la provincia.

VII. Formar el presupuesto y presentarlo á la Diputacion.

VIII. Examinar las cuentas de cada ejercicio dentro de los dos meses siguientes al de que procedan, y someterlas á la censura de la Diputacion provincial (1).

505.—Corresponde además á estas Comisiones en órden á la administracion municipal:

506.—I. Ejercer ciertos actos de imperio propios de una autoridad inmediatamente superior á los Ayuntamientos, á saber:

I. Designar los concejales de épocas anteriores que deben cubrir interinamente las vacantes que ocurran, si fuere pasado el tiempo de proceder á eleccion parcial.

II. Mandar que se verifique la eleccion parcial para proveer las vacantes de concejales en propiedad, cuando proceda con arreglo á la ley.

III. Ordenar al alcalde que convoque al Ayuntamiento á sesion extraordinaria, siempre que lo juzgue oportuno.

IV. Resolver los expedientes de los pagos de las deudas de los Ayuntamientos, oyendo á los acreedores, cuando éstos no se conformen con los medios propuestos por aquéllos para satisfacerlas (2).

(1) Ley provincial, arts. 39, 66, 68, 69, 70, 80 y 84.
(2) Ley municipal, arts. 43, 44, 96 y 137.

507.—II. Ejercer cierto grado de jurisdiccion excepcional conociendo de varios recursos de alzada que dan orígen á resoluciones finales que tienen fuerza de sentencia firme de un tribunal de apelacion.

Con este carácter deciden las reclamaciones contra los acuerdos de los Ayuntamientos y de las Juntas municipales:

I. Sobre inclusion ó exclusion de persona determinada, al formar el empadronamiento general de habitantes y hacer las rectificaciones.

II. Sobre la distribucion de los vecinos en secciones para constituir la Junta municipal.

III. Sobre las excusas y oposiciones de los designados por la suerte para desempeñar el cargo de vocal asociado ó individuo de dicha Junta.

IV. Sobre toda infraccion de ley cometida por las Juntas referidas abusando de sus atribuciones.

V. Sobre la suspension de los acuerdos de los Ayuntamientos (1).

508.—III. Ejercer algunos actos de tutela administrativa con respecto al municipio, como son:

I. Aprobar las reglas que establecen los Ayuntamientos para el disfrute de los montes del comun, y los acuerdos relativos á sus cortas y podas.

II. Aprobar asimismo los tocantes á la reforma y supresion de los establecimientos municipales de instruccion y beneficencia.

III. Conceder ó negar su aprobacion á los contratos relativos á los edificios municipales inútiles para el servicio á que estaban destinados, y á los créditos particulares á favor del pueblo.

IV. Autorizar á los Ayuntamientos para entablar demandas á nombre de los pueblos menores de 4.000 habitantes.

V. Examinar y aprobar definitivamente las cuentas, cuando no obtuvieren el voto de la mayoría absoluta del total de individuos que componen la Junta municipal, ó mediaren protestas por infraccion de ley ó malversacion de fondos (2).

509.—IV. Ejercer funciones propias de un cuerpo consultivo de la administracion activa en sus relaciones con los Ayuntamientos, informando:

(1) Ley municipal, arts. 20, 62, 64, 143, 161, 164, 165 y 166.
(2) Ley municipal, arts. 78, 79, 80, 81 y 156.

I. Al Gobierno, sobre todos los contratos relativos á los bienes inmuebles del municipio, derechos reales y títulos de la deuda pública que requieren su aprobacion.

II. Al gobernador, sobre las ordenanzas de policía urbana y rural, y la suspension de los alcaldes y Ayuntamientos por dicha autoridad (1).

510.—Las Comisiones provinciales, como las Diputaciones, tienen, además de las atribuciones que las leyes les confieren y les pertenecen por derecho propio, las que delegue en ellas el Gobierno. Las primeras son de su exclusiva competencia, dentro de la cual obran con independencia absoluta, salva la inspeccion de la autoridad superior. Las segundas suponen sumision á las órdenes é instrucciones que les fueren comunicadas, que deben ejecutar y cumplir como auxiliares de la administracion activa bajo la más estrecha responsabilidad. Y como la delegacion es potestativa en el Gobierno, resulta que aquellas atribuciones reconocen un límite cierto en la ley, en tanto que éstas son indefinidas y variables al tenor de los reglamentos.

ARTÍCULO 4.º—*Acuerdos de las Diputaciones y Comisiones provinciales*.

511.—La ley orgánica de administracion provincial establece reglas tocantes al modo de proceder las Diputaciones, todas de observancia obligatoria, aunque no todas en igual grado. Algu-

(1) Ley municipal, arts. 71 y 180.

nas hay cuya infraccion vicia el procedimiento sin anular los actos, y otras por el contrario que no pueden omitirse ó quebrantarse so pena de nulidad.

512.—Son formas sustanciales del procedimiento:

I. La convocatoria por autoridad competente hecha con arreglo á la ley.

II. Celebrar las sesiones ordinarias en los dias señalados de antemano al efecto.

III. Abstenerse en las extraordinarias de tratar de asunto alguno no expresado en la convocatoria.

IV. La publicidad de las sesiones, sobre todo de las relativas á las actas de las elecciones provinciales, presupuestos, cuentas y objetos relacionados con unas y otros.

V. No deliberar sino estando presente la mayoría absoluta del número total de diputados, ni tomar acuerdo sino por el voto de la mayoría de los concurrentes.

La violacion de estas formas es causa de nulidad de los actos de las Diputaciones provinciales, es decir, que no existen acuerdos capaces de suspension ó reforma, porque la ley los declara nulos y de ningun valor, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa ó judicial á que hubiere lugar segun el grado de culpa que resulte (1).

513.—Las Diputaciones y las Comisiones provinciales deben comunicar sus acuerdos dentro de tercero dia al gobernador á quien corresponde autorizarlos, si asiste á la sesion, transmitirlos á los interesados por la secretaría del gobierno y cuidar de su cumplimiento (2).

514.—Por regla general los acuerdos de las Diputaciones provinciales son ejecutivos; pero esta regla padece algunas excepciones. Para esclarecer una materia tan importante y no exenta de cierta oscuridad que es el mayor defecto de la ley, conviene recordar que las Diputaciones unas veces obran en virtud de atribuciones propias, y otras á título de delegacion de facultades que originariamente pertenecen al Gobierno.

515.—Cuando hacen uso del derecho que se deriva de su competencia, no cabe la suspension del acuerdo, aunque por él y en su forma se infrinjan las leyes; pero sí procede el recurso de al-

(1) Ley provincial, arts. 37, 38, 40, 42, 43 y 44, y ley municipal, art. 98.
(2) Ley provincial, arts. 9 y 48, y reales órdenes de 27 y 28 de Julio de 1872.

zada ante el Gobierno á peticion de parte, esto es, de cualquiera, sea ó no sea residente en la provincia que, de llevarse á ejecucion el acuerdo, se considere perjudicado.

516.—El gobernador, dentro de ocho dias, remite los antecedentes al ministerio de la Gobernacion, y el Gobierno resuelve por sí bajo su responsabilidad, cuando el asunto es de tal naturaleza que no admite dilaciones; mas si las admite, pasa el expediente al Consejo de Estado, y oido su dictámen, dicta la resolucion definitiva confirmando ó revocando el acuerdo de la Diputacion provincial.

La resolucion debe ser siempre motivada, y se publica en la *Gaceta* y en el *Boletin oficial* de la provincia; y si el Gobierno disiente del parecer del Consejo de Estado, es condicion necesaria publicar el dictámen de este cuerpo al mismo tiempo y en igual forma que la resolucion del Gobierno.

Pasados cuarenta dias á contar desde la fecha de la remision del expediente al ministerio sin que el Gobierno decida la cuestion, los acuerdos suspendidos se reputan aprobados, y adquieren fuerza ejecutiva, cerrada la puerta á todo ulterior recurso.

Los plazos arriba dichos se reducen á la cuarta parte en los negocios calificados de urgentes por el gobernador de conformidad con la Comision provincial.

517.—Ningun principio de justicia, ninguna razon de conveniencia, ora se invoque la autonomía de las corporaciones populares, ora se pondere la excelencia del sistema represivo comparado con el preventivo, bastan á explicar de un modo satisfactorio por qué las Diputaciones provinciales han de gozar del inaudito privilegio de infringir, á lo ménos en parte, las leyes, tomando acuerdos ejecutivos en materias de su competencia, sin que la autoridad del gobernador alcance á suspenderlos.

Si la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey segun la Constitucion del estado (1); si el Rey ejerce el poder ejecutivo por medio de sus ministros (2); si el gobernador es delegado y representante del Gobierno en la provincia de su mando (3), y si la absoluta independencia de las Diputaciones provinciales, obrando en virtud de sus atribuciones propias, no ex-

(1) Art. 69.
(2) Art. 35.
(3) Ley provincial, art. 12.

cluye la inspeccion del Gobierno para impedir las infracciones de las leyes (1), ¿cómo se concibe que no puede ser suspendida la ejecucion de los acuerdos dictados en asuntos de la competencia de la Diputacion, *aun cuando por ellos y en su forma se infrinja alguna de las disposiciones de esta ley ú otras especiales?* (2). ¿Hay derecho contra el derecho? ¿Hay una soberanía de la provincia opuesta á la soberanía de la nacion?

Es en vano contradecirlo ni disimularlo. La ley orgánica de administracion provincial autoriza la usurpacion por las Diputaciones de alguna parte del poder legislativo, negando al Gobierno y á á los gobernadores la facultad de suspender *motu proprio* los acuerdos contrarios á las leyes en materias de su competencia; y no se diga que se provée al remedio estableciendo el recurso de alzada ante el Gobierno mismo, porque nadie tiene derecho á entablarlo si no se considera ofendido, ni la autoridad superior puede restablecer el órden legal si no se deduce el agravio, ni es grande la eficacia de una accion que se extingue en cuarenta dias de silencio, término demasiado breve para legitimar abusos tan graves.

518.—Salva esta excepcion, el gobernador puede suspender de oficio ó á instancia de cualquier residente en la provincia, los acuerdos de la Diputacion mediante justa causa, á saber:

I. Si versan sobre asuntos ajenos á la competencia de dicho cuerpo.

II. Por delincuencia, esto es, si los diputados cometieron un delito al tomar el acuerdo.

III. Cuando de su ejecucion resulten lastimados los derechos civiles de tercero.

La suspension debe ser siempre motivada con expresion concreta y precisa de las disposiciones legales en que se funda.

519.—Notemos de paso que si procede la suspension cuando el acuerdo envuelve un delito, tambien deberia proceder cuando la Diputacion, conociendo de asuntos de su competencia infringe las leyes, porque las desobedece y usurpa atribuciones reservadas á otra autoridad (3). Sin embargo no es así, ó por lo ménos no está claro que pueda serlo, porque existe en la ley una real ó aparente contradiccion.

(1) Ley provincial, art. 88.
(2) Ley provincial, art. 50.
(3) Código penal, art. 388.

Supongamos que una Diputacion nombra para dirigir cierta obra de la provincia que pide arquitecto, tal persona sin título correspondiente, y lo hace á sabiendas. ¿Puede el gobernador suspender el acuerdo?—Sí, considerando que encierra un delito previsto en el art. 393 del Código penal, y que hay lugar á la suspension por delincuencia.—No, porque no es lícito suspender la ejecucion «de los acuerdos dictados en asuntos de la competencia de la Diputacion, aun cuando por ellos y en su forma se infrinja alguna de las disposiciones de esta ley ú otras especiales.»

Que el acuerdo versa sobre un asunto de la competencia de la Diputacion está fuera de duda, porque entiende en toda clase de obras de interés provincial; y que es contrario á la ley se muestra recordando que la Diputacion, al nombrar los funcionarios destinados á servicios profesionales, debe escogerlos entre las personas que tengan «la capacidad y condiciones que en las leyes relativas á aquéllos se determinen» (1).

¿Qué hará, pues, un gobernador en este aprieto? En nuestra opinion suspender el acuerdo motivando la providencia en los artículos que van citados; y si padece algun menoscabo la prerogativa de la Diputacion, siempre será menor el mal, que consentir la consumacion de un acto calificado de delito por el Código penal.

520.—Toda suspension por incompetencia ó delincuencia se comunica á la Comision provincial dentro de los ocho dias siguientes á la notificacion del acuerdo, y pasado este plazo, el acuerdo es ejecutivo de derecho. El plazo empieza á correr desde la revision del expediente, cuando el gobernador lo reclama para su exámen.

521.—No procede la suspension de los acuerdos que lastiman los derechos civiles de tercero sino en virtud de reclamacion de la parte agraviada, en cuyo caso el gobernador la decretará, si le parece justo, dentro de los tres dias siguientes á la peticion, notificándola al interesado y á la Comision provincial.

522.—Puede tambien el verdadero ó presunto agraviado acogerse á la proteccion de los tribunales, á quienes corresponde segun la Constitucion y las leyes la defensa de los derechos ci-

(1) Ley provincial, arts. 46, 48 y 50, y ley municipal, art. 73.

viles; y así, haya sido, ó no haya sido decretada la suspension del acuerdo, tiene expedito el medio de entablar demanda ante los de la jurisdiccion ordinaria dentro de treinta dias contados desde la fecha de la notificacion del acuerdo ó de la suspension, so pena de caducar su derecho.

El juez ó tribunal competente puede, á peticion del interesado y por primera providencia, suspender la ejecucion del acuerdo apelado (si el gobernador no hubiese ya decretado la suspension), cuando de llevarse á efecto se irrogarian perjuicios graves é irreparables.

523.—Suspendido ó apelado el acuerdo remite el gobernador los antecedentes al Gobierno en el primer caso, y en el segundo al juez ó tribunal que corresponda. Si el incidente se sustancia por la via gubernativa, seguirá los trámites expresados en el número 516.

524.—Añade la ley provincial que contra las resoluciones del Gobierno confirmando ó revocando el decreto de suspension, procede el recurso contencioso-administrativo (1).

525.—Si se trata de acuerdos que lastiman los derechos de tercero que prefirió pedir la reparacion del agravio por la via gubernativa á ejercitar su accion ante los tribunales, se comprende; mas si se faculta á las Diputaciones para impugnar por la via contenciosa las providencias del Gobierno manteniendo la suspension, el recurso es improcedente segun los principios más vulgares de la ciencia, la legislacion hasta aquí establecida y la jurisprudencia constante y uniforme, en fin, segun toda buena doctrina.

No es del momento exponer los caractéres propios de lo contencioso-administrativo, y basta á nuestro propósito advertir que siempre supone un litigio entre la administracion y el particular que se siente lastimado en su derecho. Hay pues, un acto del poder público que da orígen á una reclamacion en nombre de un derecho privado.

Ahora bien: ¿qué derechos privados representan las Diputaciones, corporaciones populares instituidas por la ley para administrar los intereses peculiares de las provincias? Las Diputaciones forman parte de la administracion pública, y seria absurdo que la administracion litigase consigo misma.

(1) Ley provincial, art. 54, y ley municipal, art. 168.

Si la suspension del acuerdo se funda en la delincuencia, no cabe el recurso contencioso, porque la materia criminal pertenece á la jurisdiccion ordinaria; y si se alega la incompetencia, tampoco procede, porque en estas cuestiones no se ventilan derechos particulares, sino otras más altas y de naturaleza muy distinta, como son las relativas al deslinde de atribuciones entre diversas autoridades.

Qué hará el Consejo de Estado el dia en que intente una Diputacion el recurso contencioso contra la resolucion del Gobierno declarando, por ejemplo, que tal acuerdo está bien suspendido, porque versa sobre un asunto reservado al Gobierno mismo, no es fácil adivinarlo. El conflicto puede sobrevenir de un momenta á otro, y entónces veremos si hay dentro de las leyes términos hábiles para dar curso á la demanda.

526.—La ley hace personalmente responsables de los daños y perjuicios indebidamente originados por la ejecucion ó suspension de los acuerdos de las Diputaciones, á los individuos de estos cuerpos, á los vocales de la Comision provincial y al gobernador de la provincia. La autoridad ó tribunal que en último grado resuelve el expediente, es el llamado á declararla, y corresponde exigirla al competente entre los ordinarios (1).

527.—La doctrina expuesta acerca de la suspension de los acuerdos de las Diputaciones rige y es aplicable á los de las Comisiones provinciales (2).

Pueden las Comisiones provinciales en algunos casos y por via de excepcion, modificar sus acuerdos relativos á la gestion de los intereses de la provincia; pero no los que tengan el carácter de definitivos ó causen estado por determinacion expresa y terminante de la ley, pues una vez tomados espiran sus facultades, sin que les sea lícito resolver ni fallar nada por más justas y procedentes que sean las reclamaciones á que dieren lugar. Los interesados tienen dos medios de ser oidos en justicia y obtener la reparacion de su agravio: acudir al Gobierno en queja de la infraccion de las leyes cometida por la Comision provincial, ó intentar el recurso de alzada ante el juez ó tribunal competente en caso de lesion de sus derechos civiles (3).

(1) Ley provincial, art. 54, y ley municipal, art. 169.
(2) Ley provincial, art. 66.
(3) Ley provincial, arts. 51 y 88, y real órden de 17 de Agosto de 1872.

Esta jurisprudencia debe hacerse extensiva á los acuerdos de las Diputaciones provinciales.

ARTÍCULO 5.º—*Responsabilidad de los individuos de las Diputaciones y Comisiones provinciales.*

528.—Las corporaciones populares son responsables.
529.—Responsabilidad administrativa y judicial.
530.—Hechos que dan orígen á la responsabilidad.
531.—Medios de hacer efectiva la responsabilidad administrativa.
532.—Amonestacion.
533.—Apercibimiento.
534.—Multa.
535.—Reglas.
536.—Reclamaciones.
537.—Suspension del cargo.
538.—Procedimiento.
539.—Disolucion y destitucion.
540.—Responsabilidad judicial.

528.—Supuesto que las Diputaciones y Comisiones provinciales ejercen de ordinario atribuciones propias, y entónces obran con absoluta independencia del Gobierno, sin perjuicio de las facultades que tambien les corresponden á título de delegacion; y supuesto asimismo que la administracion en todos sus grados debe ser responsable, so pena de erigir en ley suprema el poder arbitrario, las corporaciones populares no pueden gozar del privilegio de la inviolabilidad.

529.—En otra parte de este libro se halla explicada la distincion de la responsabilidad administrativa y judicial (1); y aquí, para prevenir cualquiera duda, conviene recordar que el Código penal reputa funcionario público toda persona que por disposicion inmediata de la ley, ó por eleccion popular, ó por nombramiento de autoridad competente participa del ejercicio de funciones públicas (2).

530.—Conforme á estos principios los individuos de las Diputaciones y Comisiones provinciales incurren en responsabilidad:

I. Por infraccion manifiesta de la ley en sus actos ó acuerdos, abusando de las atribuciones propias, ó usurpando las ajenas.

II. Por desobediencia al Gobierno en los casos en que obran por delegacion.

III. Por desacato á la autoridad.

(1) V. núm. 163.
(2) Art. 416.

IV. Por negligencia ú omision que redunde en perjuicio de los intereses ó servicios que les están encomendados.

Segun la ley provincial la naturaleza del acto ó de la omision determina si la responsabilidad en estos casos ha de ser administrativa ó judicial. Más claro: si el acto ó la omision constituyen una falta en el cumplimiento de los deberes propios de las Diputaciones, la responsabilidad será administrativa, y judicial, si mediase delito que merece, no correccion, sino castigo.

531.—Los medios de hacer efectiva la responsabilidad administrativa son el apercibimiento, la multa y la suspension. Omite la ley la amonestacion, no sabemos si por descuido ó por otra causa; pero sin duda es aplicable á los individuos de las Diputaciones y Comisiones provinciales, como á los que componen los Ayuntamientos.

532.—Amonestacion quiere decir advertencia para que la falta notada por el superior se corrija ó enmiende, y procede en los casos de error, omision ó negligencia leves.

533.—Apercibimiento significa conminacion ó reprension severa con amenaza de castigo, y procede en los casos de reincidencia, extralimitacion de poder, abuso de facultades y negligencia cuyos perjuicios no sean graves ó irreparables.

534.—Se impone la multa siempre que las leyes y disposiciones generales lo determinan, y en los casos de reincidencia en faltas que dieron orígen á un apercibimiento, de extralimitacion de poder, abuso de autoridad, negligencia y desobediencia graves que no exijan suspension, ni produzcan responsabilidad criminal.

535.—En órden á la imposicion y exaccion de multas deben observarse las reglas siguientes:

I. Al Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Estado y prévia audiencia del interesado, corresponde la declaracion del tanto de esta correccion gubernativa.

II. El máximo que admite la ley son 500 pesetas.

III. Deben satisfacer las multas los diputados responsables, es decir, los que hayan incurrido en la omision, ó tomado parte en el acto ó acuerdo que origina la responsabilidad.

IV. La providencia debe constar por escrito y ser motivada, y se expedirá recibo al multado.

V. Así las multas como los apremios se pagan en papel del sello correspondiente.

VI. Para el pago de la multa se otorga un plazo proporcionado á su cuantía, el cual no baja de diez dias ni sube de veinte; y si dentro de él no se hace efectiva, procede el apremio contra el moroso. El apremio no pasa del 5 por ciento diario del total importe de la multa, ni puede en ningun caso exceder del duplo de la misma.

536.—Contra la imposicion de las multas establece la ley la reclamacion ante el Gobierno que dicta la providencia oportuna, oyendo al Consejo de Estado. Apurados los trámites de la via gubernativa, pueden los interesados ejercitar su derecho por la contenciosa.

El legislador se muestra tan indulgente con las faltas de las Diputaciones y Comisiones provinciales, que padece notorio quebranto la potestad de correccion y disciplina, sin la cual no se concilia el respeto debido al Gobierno supremo de la nacion y á los representantes de su autoridad en las provincias. Ha olvidado que el aumento de libertad exige un aumento proporcionado de responsabilidad, y que cuanto más suave es el sistema preventivo, tanto más rigoroso y severo debe ser el represivo. El gobernador, á quien apénas reconocen por superior jerárquico las corporaciones populares, carece de los medios necesarios á impedir los excesos y abusos que pueden cometer en el ejercicio de sus atribuciones.

537.—El medio extremo de exigir la responsabilidad administrativa de que tratamos, es la suspension.

La ley autoriza á los gobernadores para suspender á los diputados provinciales del ejercicio de sus cargos, cuando hubiesen cometido extralimitacion grave con carácter político acompañada de las circunstancias siguientes:

I. Haber dado publicidad al acto.

II. Excitar á otras Diputaciones á cometerla.

III. Perturbar el órden público.

538.—El gobernador debe elevar al Gobierno en un plazo breve el expediente de suspension, para que dentro de quince dias á más tardar confirme ó revoque por sí la providencia. Si el caso no es urgente, resuelve la cuestion prévia consulta del Consejo de Estado, y entónces se alarga el término referido hasta cuarenta dias. El silencio del Gobierno se interpreta por alzamiento del acuerdo tomado por el gobernador.

Declarada improcedente la suspension, los diputados suspensos son reintegrados en el pleno ejercicio de sus funciones. Si hay lugar á destitucion, el Gobierno manda pasar el tanto de culpa al tribunal competente. En todo caso es obligatorio publicar los decretos en la *Gaceta* con insercion de los dictámenes del Consejo de Estado. Síguese de lo dicho que el acuerdo del gobernador en materia de suspension tiene siempre el carácter de una medida de órden público, interina ó provisional.

539.—Ni el gobernador ni el Gobierno tienen autoridad para disolver las Diputaciones y Comisiones provinciales. Tampoco pueden destituir á los individuos que las componen; pero sí puede la Diputacion remover á los vocales de la Comision culpados de hechos que justifiquen una suspension administrativa ó judicial. Esta doctrina se funda en el principio del derecho comun, que sólo el mandante tiene facultad para revocar el mandato.

540.—La destitucion no procede sino en virtud de sentencia ejecutoriada de tribunal competente, esto es, de la Audiencia del distrito, á quien corresponda conocer en única instancia y en juicio oral y público, de las causas contra los funcionarios del órden administrativo que ejercen autoridad, por delitos cometidos en el desempeño de sus cargos, en los casos que no estén atribuidos por las leyes al Tribunal Supremo de Justicia (1). Si recae sentencia absolutoria, definitiva y ejecutoriada, vuelven á ocupar los cargos de que estaban suspensos durante el juicio; y si son destituidos, quedan incapacitados para ser reelegidos hasta pasados seis años ó más, cuando la sentencia los inhabilita por tiempo más largo. Este es el procedimiento que se sigue para exigirles la responsabilidad judicial (2).

CAPÍTULO VI.

De los Consejos especiales de la administracion provincial.

(1) Ley orgánica del poder judicial, art. 276, § 3.º
(2) Ley provincial, arts. 88 y sig., y ley municipal, arts. 174, 176, 177, 178, 180, 181 y 186.

541.—A semejanza de lo que observamos cerca del Gobierno á cuyo lado, además de los cuerpos consultivos generales, vemos otros especiales de suma utilidad para la administracion, sucede tambien que rodean al gobernador de la provincia, no sólo las Diputaciones y Comisiones provinciales, sino tambien algunas juntas cuyo encargo es auxiliarle con sus luces y experiencia en la direccion de ciertos ramos del servicio público, para los cuales se requieren conocimientos facultativos. La administracion es una en todos sus grados; y por eso en todas las esferas de su actividad siente las mismas necesidades, tropieza en iguales obstáculos y adopta los propios medios de asegurar el acierto sin comprometer su independencia.

542.—Las Juntas provinciales de Agricultura fueron instituidas á peticion de algunas provincias con el objeto de que pudiesen servir de centros para conocer las necesidades del labrador, y de órganos para exponerlas al Gobierno y remediarlas. Son una institucion local llamada á representar y sostener intereses tan graves y permanentes como los agrícolas en todo el reino (1).

Posteriormente se refundieron en ellas las particulares de Comercio y las de Industria ó Fábricas que habia en algunos pueblos; y mudado el nombre conforme á su nuevo instituto, se llamaron Juntas de Agricultura, Industria y Comercio, cuya residencia es la capital de la provincia.

Se componen de 15 vocales elegidos por las clases de propietarios, ganaderos, fabricantes y comerciantes, y siete natos, que por su carácter oficial representan una suma de conocimientos facultativos.

Las Juntas provinciales de Agricultura, Industria y Comercio no solamente son un cuerpo consultivo del gobernador, pero tambien del Gobierno, de la Direccion y del Consejo del ramo, reconociendo la ley su competencia en los negocios de interés inmediato.

(1) Real decreto de 7 de Abril de 1848.

Todas las autoridades y corporaciones están obligadas á facilitar á las Juntas de Agricultura cuantos datos y noticias necesiten y pidieren para el mejor desempeño de su cargo (1).

543.—Las Juntas provinciales de Sanidad son á la administracion provincial lo que el Consejo de Sanidad es á la superior. Compónense del gobernador ó quien hiciere sus veces, presidente, de un diputado provincial, del alcalde, del capitan del puerto en los habilitados, de un arquitecto ó ingeniero civil, de dos profesores de la facultad de Medicina, otros dos de Farmacia y uno de Cirugía, un veterinario y tres vecinos que representen la propiedad territorial, la industria y el comercio. Son vocales natos en las capitales de provincia el jefe superior de Sanidad de la armada, y el del ejército que el capitan general designe. Tambien lo son los directores especiales de Sanidad marítima en los puertos habilitados, y el subdelegado más antiguo de Sanidad en el puerto de su residencia. Los gobernadores de provincia deben elevar al ministerio de la Gobernacion ántes del 15 de Diciembre la propuesta en terna de los vocales elegibles. Estos cargos duran dos años, y los individuos que los ejercen pueden ser reelegidos (2).

544.—Las atribuciones de las Juntas provinciales de Sanidad, tanto marítimas como del interior, son puramente consultivas, residiendo en los gobernadores la direccion y gobierno de este ramo del servicio público. No obstante, las primeras siguen desempeñando las visitas de buques y demás obligaciones de policía sanitaria de los puertos de mar segun sus leyes y reglamentos. Á las segundas les está especialmente encomendada la observancia de las reglas de higiene pública, así como velar con particular esmero sobre todo lo relativo á la buena calidad de los alimentos, aguas y aseo de las poblaciones, procurando extirpar ó alejar de ellas los focos de infeccion, salvas las atribuciones propias de los Ayuntamientos (3).

545.—Las Juntas provinciales de Beneficencia fueron creadas para ilustrar y facilitar el ejercicio del protectorado que compete al Gobierno en las instituciones de beneficencia de fundacion par-

(1) Real órden circular de 20 de Octubre de 1852, y reglamento de 14 de Diciembre de 1859.

(2) Ley de 28 de Noviembre de 1855, arts. 52 y 53, y reales órdenes de 6 de Junio de 1860 y 8 de Junio de 1872.

(3) Real decreto de 17 de Marzo de 1847, ley de 28 de Noviembre de 1855 y real órden de 6 de Junio de 1860.

ticular. Constan de siete á once vocales vecinos de la capital de la provincia de acreditada ilustracion, moralidad y celo por el desempeño de sus obligaciones. El Gobierno es quien los nombra á propuesta de los gobernadores. Estos cargos son honoríficos y gratuitos, duran cuatro años, y las Juntas se renuevan cada dos por mitad, siendo los salientes reelegibles.

Las Juntas ejercen por delegacion el patronazgo de las fundaciones particulares que se les encomienden, informan, examinan cuentas, investigan si existen bienes, rentas, valores, derechos ó papeles pertenecientes á la beneficencia particular y en donde, reclaman los distraidos de su objeto, si hay justo título para ello, visitan los establecimientos que están bajo su tutela, los representan y defienden en juicio prévia autorizacion del Gobierno, etc. (1).

546.—Las Juntas llamadas de Cárceles de que son individuos natos un magistrado de la Audiencia designado por su Sala de Gobierno con el carácter de vicepresidente, un diputado provincial elegido por el gobernador y un eclesiástico nombrado por el diocesano, auxilian á la autoridad superior de la provincia bajo cuya presidencia se constituyen, en todo lo relativo al régimen interior y á la administracion económica de las prisiones, como consejos especiales instituidos por la ley para ilustrarle con su opinion y segundar sus esfuerzos en un punto tan grave é interesante al bienestar de los pueblos (2).

Verdaderamente la ley es poco previsora al establecer estas Juntas sólo en las capitales donde reside una Audiencia; como si en las otras no necesitase la accion administrativa de consejo, ó pudiese ser aquélla consultiva de más de un gobernador, ó no fuese el juez de primera instancia capaz de suplir la falta de un magistrado.

547.—Para promover la primera y segunda enseñanza, hay en cada capital de provincia una Junta de Instruccion pública compuesta del gobernador, un eclesiástico delegado del diocesano, un individuo de la Comision provincial y otro del Ayuntamiento, el juez de primera instancia, el director de la Escuela Normal, el rector de la Universidad en donde la haya, y tres pa-

(1) Ley de 20 de Junio de 1849, real decreto de 22 de Enero y real órden de 18 de Noviembre de 1872, decreto de 30 de Setiembre de 1873 y reglamento de 27 de Abril de 1875.

(2) Ley de 26 de Julio de 1849.

dres de familia nombrados por el Gobierno á propuesta del gobernador que la preside, y en su ausencia el rector de la Universidad ó el juez de primera instancia por su órden.

Los vocales que representan á la Comision provincial y al Ayuntamiento son designados en terna por las respectivas corporaciones al Gobierno, y éste los nombra.

El cargo dura cuatro años, y la Junta se renueva cada dos por mitad. Los individuos salientes son reelegibles.

548.—Son sus atribuciones:

I. Informar al Gobierno en los casos previstos por la ley y en los demás que se les consulte.

II. Promover las mejoras de los establecimientos de primera y segunda enseñanza.

III. Vigilar sobre la buena administracion de los fondos de dichos establecimientos.

IV. Dar cuenta al rector, y en su caso al Gobierno, de las faltas que adviertan en la enseñanza y régimen de los institutos y escuelas puestas á su cuidado (1).

549.—Las Comisiones permanentes de Estadística son provinciales ó de partido. Las primeras (únicas que pertenecen á este lugar) se componen de varios vocales en representacion de clases, corporaciones, intereses ó conocimientos facultativos, bajo la presidencia del gobernador de la provincia.

Este cargo es obligatorio para todos los que desempeñen algun servicio público retribuido, y los deberes de las Comisiones auxiliar á la general del reino en sus trabajos (2).

CAPÍTULO VII.

De los Ayuntamientos.

ARTÍCULO 1.º—*Reseña histórica de los Ayuntamientos.*

550.—Orígen remoto de los Ayuntamientos.
551.—Breve historia.
552.—El Concejo en la edad media.
553.—Causas de su prosperidad y

(1) Ley de 9 de Setiembre de 1857, arts. 281 y sig., reglamento de 20 de Julio de 1859, artículos 52 y sig., decreto de 5 de Agosto de 1874 y real decreto de 19 de Marzo de 1875.

(2) Real decreto de 15 y reglamento de 29 de Mayo de 1857, y decreto de 12 de Setiembre de 1870.

550.—La institucion de los Ayuntamientos es antiquísima en España y su orígen romano. Fueron anteriores á la monarquía, y se generalizaron más en fuerza de la costumbre, que en virtud de ley alguna, tomando á las curias romanas por modelo, ó asentando en los restos de la legislacion de aquel pueblo el nuevo régimen municipal. Sobrevivieron á la conquista de los Godos, y aunque con dificultad se sigue el hilo de su historia en el último período del imperio de Toledo, aparecen de nuevo en una época inmediatamente posterior á la invasion de los Sarracenos. La necesidad de gobierno no satisfecha por los oficiales de la Corona al renacer la monarquía visigoda en las montañas de Asturias, y sobre todo, la de velar por la defensa propia, cuando los enemigos del nombre cristiano eran señores de la tierra y luchaban por sujetarla y oprimirla de mar á mar con el peso de sus armas, contribuyeron de una manera poderosa á levantar el Concejo de la edad media sobre las ruinas del municipio romano.

551.—Hállanse claros vestigios de esta importante institucion en los fueros municipales de los siglos IX y X, que acreditan la existencia de una comunidad de hombres libres ligados entre sí con el vínculo de la vecindad y de una autoridad ejercida por la asamblea de los vecinos. Es la forma primitiva del gobierno municipal, ó sea el gobierno de un pueblo por sí mismo.

El cambio del lenguaje que se usa en los antiguos diplomas denota la transformacion lenta y gradual del municipio. Al *conventus publicus vicinorum* de la monarquía visigoda, suceden las palabras *homines, populus, populorum universitas* y *populus universitatis*, hasta que prevalece el nombre de *concilium* ó concejo, asamblea regular y permanente de magistrados populares, fundada en el principio de la delegacion ó mandato, y distinta del *ayuntamiento* ó junta general de vecinos á que tambien solian llamar concejo abierto, porque todos tenian entrada en él, cuando eran convocados á son de campana.

552.—Aparece el municipio organizado y constituido, y revestido de autoridad en materias de justicia y policía, en el Concilio ó Córtes de Leon del año de nuestra era 1020. Despues que

Alonso VI en 1085 ganó á Toledo, concedió á la ciudad y su tierra fuero municipal, y otorgó tanto á los muzárabes ó vecinos cristianos que allí habia, como á los castellanos ó nuevos pobladores, que nombrasen personas en quienes recayesen los oficios concejiles y entendiesen á título de alcaldes, alguacil y fieles en el gobierno económico del vecindario.

Conforme iba adelantando la obra de la reconquista, ganaba terreno el municipio, que se instaló y engrandeció al extenderse por ciudades tan principales como Córdoba, Sevilla, Murcia y otras de menor nombradía. Algunas, pobladas á fuero de Toledo, obtuvieron libertades y franquezas iguales á la antigua capital del reino visigodo; de modo que la organizacion municipal de Toledo sirvió de modelo á varias ciudades y villas de Castilla la Nueva, como la de Búrgos para muchas de Castilla la Vieja.

553.—La importancia de los Concejos subió de punto, entre otras causas, por la creacion de las milicias ó tropas que seguian el estandarte de la ciudad ó villa y eran acaudilladas por sus magistrados municipales; pero esta novedad influyó no poco en el decaimiento de los mismos Concejos que fueron por ella un instante enaltecidos, porque desde que hubo fuerzas que mandar, la nobleza castellana solicitó con empeño los cargos concejiles. Entónces penetró el espíritu aristocrático en los Concejos, dividiéronse los pueblos en bandos muy reñidos, los cargos concejiles se disputaron en asambleas tumultuarias no sin efusion de sangre, los Reyes, por bien de paz, privaron á diversos pueblos de su derecho de elegir alcaldes y regidores, y de abuso en abuso muchos oficios concejiles de electivos se transformaron en vitalicios primero, y despues en hereditarios.

Debilitada la representacion popular en el seno del municipio á causa del influjo poderoso de la nobleza, fué necesario vigorizarla instituyendo los jurados, elegidos por las respectivas parroquias ó colaciones, revestidos con cierta potestad tribunicia y en fin defensores del verdadero estado llano.

Los Reyes por otra parte, con el deseo de poner coto á una libertad que rayaba en los límites de la licencia, ó aprovechando hábilmente la feliz coyuntura de extender y afirmar su poder, solian enviar corregidores ó nombrar asistentes que enflaquecian tanto la autoridad de los Concejos, cuanto dilataban la suya en todo lo perteneciente al gobierno municipal.

554.—Otra novedad contribuyó á dar más importancia á los Concejos, y fué la formacion de hermandades ó confederaciones que se mezclaron en las alteraciones de Castilla en el reinado de Alonso X y durante las borrascosas minoridades de Fernando IV y Alonso XI. Todavía se renovaron en tiempos posteriores, bien que con ménos fuerza, pues al declinar el siglo XV, y sobre todo, desde que los Reyes Católicos suben al trono, empieza no sólo en España, sino en toda Europa, la centralizacion del poder, porque la declinacion del régimen feudal y el descubrimiento y conquista de las Indias Occidentales transformaron el mundo y requerian unidad en el estado y fortaleza en el Gobierno; y así fué que cuando en la guerra de las Comunidades se intentó renovar la liga de los Concejos contra los Flamencos, España se estremeció, y muchas ciudades se levantaron en armas, pero no todas respondieron al grito de Toledo, ni la nobleza abrazó la causa popular, porque no eran los Concejos del siglo XVI aquella vigorosa institucion de la edad media, baluarte de las antiguas libertades. Los campos de Villalar decidieron la contienda siendo vencido el municipio, cuyos despojos recogió el Consejo de Castilla al apropiarse la mayor y mejor parte de las atribuciones gubernativas que habian ejercido los Concejos en los dias de su prosperidad.

555.—Los siglos XVII y XVIII no fueron más propicios á las libertades municipales, puesto que los corregidores reemplazaron á los magistrados populares, de suerte que les dejaron sólo el nombre sin apénas autoridad. El principio electivo que da vida al Concejo y conserva su independencia, desapareció poco á poco de las leyes, y hasta las miserables reliquias que llegaron á nosotros, se juzgaron incompatibles con la monarquía absoluta, una vez que los vecinos perdieron el derecho de sufragio, y á las Audiencias y Chancillerías del territorio confirió el Rey la facultad de proveer los oficios concejiles á propuesta en terna de los Ayuntamientos (1).

556.—Tal es en resúmen la historia de nuestro régimen municipal «el único posible en la edad media (dice un ilustre escritor), entre el rumor de las armas, la inseguridad pública, el corto poder de los Reyes, las incursiones súbitas de los moros y la ig-

(1) Real decreto de 17 de Abril de 1824.

norancia de los tiempos» (1). Entónces no habia para los pueblos otra garantía de libertad, ni otra defensa para las personas, ni para las propiedades más proteccion.

Los antiguos Concejos ejercian atribuciones de justicia y de administracion: el Gobierno residia en lo interior de cada ciudad ó villa: el régimen fué militar al principio y alimentó este espíritu guerrero durante su próspera fortuna. Abrigaban los pueblos esperanzas inquietas y vagos deseos de libertad; pero sin formar causa comun, ni ligar su porvenir al triunfo de una idea general: el aislamiento era su estado y su ley el privilegio (2).

ARTÍCULO 2.º — *Carácter actual de los Ayuntamientos.*

557.—«La reunion de varios individuos ó familias ligadas entre sí con el vínculo de muchos siglos (dijo Mr. de Martignac), de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye á formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse. La existencia material del municipio no es una creacion del poder público, ni tampoco una ficcion de la ley: precedió á la ley, habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida comun, del disfrute *pro indiviso* de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se derivan.»

En efecto, el municipio ó el régimen municipal es, lo mismo que la familia, anterior al estado: la ley política lo halla constituido, lo organiza y consolida, pero no lo funda. El pueblo es la unidad natural, la forma primitiva de la sociedad civil, la extension del gobierno doméstico y patriarcal, porque el pueblo es una gran familia. Los lazos de la vecindad son poco ménos estrechos que los de la sangre.

(1) D. Alberto Lista. *Revista de Madrid*, tom. I.
(2) *Curso de Derecho político segun la historia de los reinos de Leon y Castilla*, capítulo XXXVII.

558.—Si el pueblo tiene una existencia anterior á la institucion de todo Gobierno central; si esta existencia es obra de la naturaleza y no producto de la ley; si debe su orígen á un movimiento espontáneo que acredita la historia con el ejemplo de las repúblicas más famosas de la antigüedad, se sigue que el municipio subsiste y subsistirá miéntras dure el mundo como una sociedad indisoluble por la fuerza de las cosas, y que el régimen municipal es la expresion de un derecho propio introducido por la necesidad, consagrado por el tiempo, apoyado en la razon y ajeno á toda potestad arbitraria.

559.—Considerado el pueblo como un todo, tiene intereses peculiares y privativos de aquella comunidad que administra por sí mismo; y en cuanto forma parte del estado, representa una fraccion de los intereses generales cuya custodia y defensa pertenecen al poder constituido para promover el bien, no de los vecinos, sino de los ciudadanos. De aquí procede la doble accion de la autoridad en el pueblo, porque unas veces lleva la voz de la administracion superior y exige obediencia á todos los habitantes del territorio, y otras se encierra en los límites de la administracion local. Al Gobierno supremo corresponde todo cuanto abraza y comprende la esfera del derecho comun, y al Ayuntamiento, personificacion del municipio, la gestion de sus propios intereses ó el régimen puramente municipal.

560.—El Gobierno goza de entera libertad en el ejercicio de sus atribuciones, sin más freno que el moral de la opinion pública, y el legal de la censura parlamentaria, en tanto que la accion de los Ayuntamientos se halla limitada por la autoridad ó la vigilancia del Gobierno.

Sin cierto grado de disciplina no es posible constituir ni mantener la unidad en la nacion, pues en lugar de un solo estado soberano habria una multitud de repúblicas regidas por magistrados populares revestidos con un mandato que les daria derecho á una independencia absoluta, si la ley consagrase la autonomía del municipio. Es obvio que cuanto más crezca la autonomía del municipio, tanto más habrá de menguar la soberanía del estado.

Hoy está la sociedad organizada muy de otro modo que en la edad media, cuando en oposicion al feudalismo se alzaba el municipio, asilo de la libertad personal y escudo del derecho de

propiedad. Establecida la unidad política, el vecino se hizo ciudadano, y al régimen del privilegio sucedió el imperio de la ley comun. Hoy no hay libertades sino libertad, porque las instituciones políticas reemplazan, en lo que de político tenian, á las instituciones municipales. En la concordia de los poderes públicos estriba el órden constitucional, y á los Ayuntamientos pertenece la administracion local. La política es lo general, y lo general compete al Gobierno.

561.—Así pues, el carácter de los Ayuntamientos en nuestros dias es y debe ser esencialmente administrativo, porque las garantías positivas de la libertad radican en las leyes fundamentales del estado. Empeñarse en defender la necesidad ó conveniencia de restablecer el antiguo régimen municipal seria un error tan grande, como pretender que entre las instituciones políticas y las administrativas no hay enlace, ó que el tiempo no ha corrido y la sociedad no ha cambiado. Las tradiciones vivas son muy dignas de respeto; pero ni el hombre tiene la virtud de resucitar las muertas, ni aunque la tuviese, podria volver á la vida una institucion sola, olvidando que formaba parte de un sistema. El antiguo municipio supone la antigua monarquía, la antigua nobleza, los fueros y privilegios antiguos, leyes y costumbres borradas de la memoria, un estado social que ya no existe, en suma, otros siglos y otras generaciones.

Sea nuevo nuestro régimen municipal, por lo mismo que todo es moderno: consérvese el espíritu de la institucion, revistiéndolo con formas adecuadas á la organizacion política que hoy prevalece en las naciones cultas de Europa. Lo único que razonablemente se puede pedir al legislador es que otorgue á los pueblos toda la libertad compatible con el principio de la unidad nacional, y á las corporaciones populares todas las atribuciones conciliables con la autoridad superior y la responsabilidad efectiva del Gobierno. Estas libertades municipales son las únicas hoy posibles y practicables, y no deben estimarse en poco, considerando que penetran en los pormenores de nuestra vida, en los intereses de cada dia, en el mismo hogar doméstico, porque son en cierto modo las libertades de la familia y del individuo.

562.—En resolucion, la libertad política favorece el desarrollo de las instituciones populares que presiden al gobierno inmediato de la provincia y del municipio, pero sin menoscabo de las

atribuciones propias del poder central en todo lo relativo á los intereses generales. No hay derecho en el individuo, en la familia, en el pueblo ó la provincia para aislarse, y ménos todavía para sobreponerse al bien comun sin respeto á la unidad nacional.

Por eso no admitimos la doctrina que el municipio es un individuo como otro cualquiera, árbitro de su suerte y sin dependencia alguna del Gobierno, ni le negamos cierto grado de intervencion en la administracion local que sin centralizarla, es decir, sin absorberla, salva los intereses permanentes de una persona moral que forma parte integrante del estado.

563.—Supuesto el régimen constitucional ó parlamentario es el Ayuntamiento la escuela elemental de la política, porque en el pueblo de nuestra naturaleza ó domicilio empieza la educacion del ciudadano. La práctica de las humildes virtudes en las cosas pequeñas dispone el ánimo á ejercitarse en otras mayores. La fecunda iniciativa, el celo por el bien público, el amor á la justicia, la experiencia de los negocios, y en fin el conocimiento de los hombres y las dotes de mando se adquieren en el gobierno de una ciudad ó villa, se perfeccionan en el de una provincia, y tal vez se aplican al de la nacion prestando buenos servicios á la pátria.

ARTÍCULO 3.º—*Organizacion de los Ayuntamientos.*

564.—La organizacion de los Ayuntamientos reclama la existencia simultánea de dos poderes, uno que delibere y otro que ejecute, aquél ejercido por una asamblea ó corporacion, y éste confiado á un magistrado.

565.—Asimismo son dos los principios fundamentales ó los elementos esenciales del derecho municipal, á saber, la facultad de elegir los mandatarios del pueblo, y el ejercicio de la autoridad que el mandato confiere á los elegidos. La ley positiva or-

dena y regula lo que la naturaleza ha establecido y confirmado la historia como un hecho necesario, esto es, el régimen particular ó la *propia lex* de cada municipio, ántes que apareciese la organizacion política, expresion de la nacionalidad.

566.—Municipio (*municeps, muneris particeps, à munere capessendo*) significa lazo de vecindad y participacion en los derechos y cargas comunes. De aquí la libre eleccion de los magistrados populares, y la administracion, tambien libre, de los intereses de la comunidad. El derecho municipal es la constitucion que rige esta sociedad primitiva, la cual descansa como todas las sociedades políticas, en la triple base de la religion, la familia y la propiedad.

Sin embargo, no es de esencia que la libertad de elegir y administrar haya de ser absoluta ó ilimitada, bastando que el municipio conserve su carácter de institucion popular, ya en razon de su orígen en el derecho de sufragio, y ya en virtud de la calidad del mandato. Son los vecinos los electores y los elegibles, los administradores y los administrados.

567.—La conservacion y mejora, el uso y aprovechamiento de los bienes del pueblo son atribuciones necesarias de los Ayuntamientos, principio que está fuera de controversia; pero no así el grado de libertad que conviene otorgarles en el ejercicio de su derecho.

Si la ley admite que el municipio constituye una parte ó fraccion del estado, de suerte que en cierto modo vive el estado en él, los Ayuntamientos sólo podrán gozar de una libertad limitada, es decir, en cuanto los actos de la administracion municipal no perjudiquen á la fortuna pública, ó no comprometan el porvenir del municipio mismo, porque la cabeza siente el dolor de los miembros; mas si la ley reconoce en el municipio una persona independiente, y como tal único, verdadero y legítimo propietario de los bienes comunes, el derecho de los Ayuntamientos deberá ser absoluto y exclusivo, porque las funciones propias del estado no se extienden á ejercer una tutela oficiosa sobre el individuo.

568.—Las vicisitudes políticas que atormentaron á España en el discurso de este siglo de tal suerte trascendieron al régimen municipal, que los Ayuntamientos no hallaron punto de reposo. La monarquía absoluta formó empeño en extirpar de raíz la li-

bertad donde quiera que asomase, y á su vez la monarquía constitucional pugnaba por extenderla á la organizacion administrativa levantando el espíritu de las corporaciones populares. Así la accion como la reaccion tenian prevenido su sistema.

Las Córtes de Cádiz ajustaron el régimen municipal á los principios y formas de la Constitucion de 1812. En 1814 retrocedieron los Ayuntamientos al estado antiguo ó á la legalidad existente en 1808. En el segundo período constitucional recobraron la libertad perdida y la disfrutaron hasta 1823, cuando restablecida la monarquía absoluta los oprimió de nuevo, y los despojó de su carácter popular en razon de su orígen electivo, «con el fin (dijo el Rey) de que desaparezca para siempre del suelo español la más remota idea de que la soberanía reside en otro que en mi real persona.»

Posteriormente diéronse leyes y decretos relativos á la organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos, y se formaron proyectos que sembraron la discordia entre los españoles, porque toda controversia que con este motivo se suscitaba, adquiria las proporciones de una grave cuestion política; y no dejaba de serlo en el fondo, como lo son las leyes orgánicas, ó por lo ménos los principios sobre que se fundan (1).

Artículo 4.º—*Municipios y términos municipales.*

569.—Vicisitudes de nuestra legislacion municipal.
570.—Municipio segun la ley.
571.—Crítica.
572.—Término municipal.
573.—Agregacion de municipios.
574.—Segregacion.
575.—Competencia.
576.—Crítica.
577.—Habitantes de un término municipal.
578.—Vecinos y domiciliados.
579.—Observaciones.

569.—Extenso y confuso seria el código de los Ayuntamientos, si hubiésemos de consultar cada una de aquellas fuentes para poner en claro el derecho establecido; mas la última ley nos alivia de peso tan grande y de tanta fatiga, declarando derogadas

(1) Decreto de las Córtes de 23 de Mayo de 1813, real decreto de 15 de Junio de 1814, ley de 3 de Febrero de 1823, real cédula de 17 de Octubre de 1824, real decreto de 23 de Julio de 1835, y leyes de 14 de Julio de 1840 y 8 de Enero de 1845.

todas las leyes y disposiciones anteriores relativas al régimen municipal (1); por manera que en virtud de dicha cláusula toda la legislacion es moderna.

570.—Es municipio, segun la ley vigente, «la asociacion legal de todas las personas que residen en un término municipal. Es término municipal el territorio á que se extiende la accion administrativa de un Ayuntamiento» (2). Debe el legislador establecer preceptos y evitar todo lo posible las definiciones, que rara vez dan una idea clara y precisa de la cosa definida á riesgo de oscurecer el sentido de la ley so color de interpretarla.

571.—Y en efecto, la definicion del municipio no cierra la puerta á toda controversia. Si las palabras *asociacion legal* están usadas con propiedad, podria creerse que la ley niega la espontaneidad de su orígen y lo considera un hecho voluntario comparable á una compañía de comercio, siendo así que la existencia del municipio es natural y necesaria.

En segundo lugar resuelve la definicion un punto grave de doctrina, á saber, que constituyen el municipio las personas y no las familias, lo cual es muy dudoso y no indiferente al desarrollo del derecho municipal; y por último, decir que lo forman los residentes en cierto territorio, es violentar la acepcion de la palabra *residir*, ó expresar una idea ambigua, porque no es lo mismo estar de tránsito que morar de asiento.

572.—Todo término municipal debe reunir las circunstancias siguientes:

I. Que no baje de 2.000 el número de sus habitantes.

II. Que tenga ó se le pueda señalar un territorio proporcionado á su poblacion.

III. Que con sus recursos pueda sufragar los gastos obligatorios de la administracion municipal.

Sin embargo la ley respeta la existencia de los actuales municipios, aunque no reunan estas condiciones.

573.—La supresion de un término municipal y su incorporacion á uno ó varios de los colindantes procede cuando por falta ó escasez de recursos ú otros motivos fundados la acuerden los Ayuntamientos y la mayoría de los vecinos de los municipios interesados; y cuando por el ensanche y desarrollo de las edifica-

(1) Ley de 20 de Agosto de 1870, art. 1.º adicional.
(2) Ley municipal, arts. 1 y 2.

ciones llega á confundirse el recinto de las poblaciones, y no es fácil deslindarlas.

574.—La segregacion de parte de un término para agregarse á otro existente exige el acuerdo de la mayoría de los vecinos de la porcion que ha de segregarse, y además que no perjudique á los intereses legítimos del resto del municipio, ni le prive de sus medios de existencia.

La segregacion para constituir uno ó varios municipios independientes por sí ó en union con otras porciones de otros términos colindantes se lleva á efecto mediante el acuerdo de la mayoría de los interesados, si no redunda en menoscabo de los intereses legítimos de los demás pueblos, y los nuevos términos que hayan de formarse reunen las circunstancias necesarias para gozar de vida propia.

En los casos de agregacion ó segregacion pertenece á los interesados señalar las nuevas demarcaciones de terrenos y practicar la division de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas y privadas existentes.

575.—Compete á las Diputaciones provinciales resolver los expedientes de creacion, segregacion y supresion de municipios y sus términos, y estos acuerdos son ejecutivos cuando la resolucion es conforme á la voluntad de los interesados. En caso de disidencia, la resolucion debe ser objeto de una ley.

Para que un término municipal pase de un partido judicial á otro, han de ser oidos los Ayuntamientos de las cabezas de ambos partidos, la Diputacion, el gobernador y el ministerio de Gracia y Justicia. La resolucion definitiva corresponde al de la Gobernacion prévia consulta del Consejo de Estado (1).

576.—Hasta aquí habla la ley respetable como todo derecho constituido; pero no tanto como un dogma que impone silencio á la razon.

La nuestra nos persuade la conveniencia, y aun la necesidad, de reducir el número de los municipios procurando concentrarlos, léjos de facilitar la multiplicacion de esas corporaciones populares diminutas y pobres, inhábiles para el gobierno, onerosas á los vecinos, molestas á la administracion, foco perenne de in-

(1) Ley municipal, arts. 2 y sig.

trigas y discordias, y demasiado débiles para no dejarse oprimir por cualquiera autoridad superior. Decimos más: el árduo problema de la descentralizacion administrativa será insoluble, miéntras haya tantos municipios sin condiciones regulares de vida propia, y tantos Ayuntamientos incapaces de iniciativa, menores de edad á pesar de la ley que los declara mayores, cuya flaqueza los inclina á refugiarse en la tutela del Gobierno.

La division del territorio importa así á la administracion general como á la local. Atribuir á las corporaciones populares la facultad absoluta de alterarla, sin otorgar al poder que representa los intereses del estado cierto grado de intervencion directa ó indirecta, es posponer el todo á la parte. Más cuenta hace la ley de la voluntad de los interesados que del bien público, y ménos estima lo grande que lo pequeño.

La inconsecuencia, si no contradiccion, sube de punto al considerar que para dirimir la discordia entre dos ó más pueblos con motivo de crear ó suprimir un municipio se requiere un acto legislativo; pero para trasladar alguno de un partido á otro partido, aunque media la administracion de justicia, se pasa por alto el respeto que merece, y basta la aprobacion del Gobierno oido el Consejo de Estado.

577.—Divide la ley los habitantes de un término municipal en residentes y transeuntes, y subdivide los residentes en vecinos y domiciliados.

578.—Es vecino el español emancipado con residencia habitual en el término, é inscrito como tal en el padron del pueblo. Domiciliado es todo español no emancipado con residencia habitual en el término, que forma parte de la casa ó familia de un vecino; y transeunte el español ó extranjero que reside en el término accidentalmente (1).

579.—Aplacemos para otro lugar el exámen de los derechos y obligaciones inherentes á la vecindad, y por ahora bastará advertir que la arbitraria distincion de vecinos y domiciliados pugna con las nociones elementales del derecho comun y con las ideas más vulgares arraigadas en el ánimo de los pueblos á favor de una tradicion de muchos siglos.

Bien conocida es la antigua costumbre de contar los habitan-

(1) Ley municipal, arts. 10 y 11.

tes de una ciudad, villa ó lugar por fuegos ú hogares, como si la unidad del municipio fuese, no el individuo, sino la familia. Así se conciliaba el respeto debido á la autoridad paterna harto mejor, que relajando los vínculos de la sociedad doméstica mediante una emancipacion forzosa. Así tambien se comunicaba vida y fuerza á la institucion, y en cierto modo se proclamaba su perpetuidad en cuanto era á los ojos de la ley una comunidad indisoluble como la familia que tenia por cimiento.

La vecindad siempre se determinó por el domicilio ó la residencia habitual de una persona. *Domum colere* significaba habitar una casa. Distinguir los residentes en un término municipal en vecinos y domiciliados es separar dos ideas inseparables, el hecho y el derecho, el efecto y la causa de un solo estado civil.

ARTÍCULO 5.º—*Organizacion del Ayuntamiento.*

580.—Hay en todo término municipal un Ayuntamiento, á quien pertenece la representacion legal del municipio. Componen el Ayuntamiento cierto número de concejales elegidos por sufragio universal, variable segun el censo de la poblacion, siendo 6 el límite inferior, y el superior 50.

Cuántos deban ser los individuos de un Ayuntamiento para facilitar la deliberacion y el acuerdo, principales atribuciones de estas y otras corporaciones populares, no es posible determinarlo por via de regla general. Si son muchos, se corre el peligro de abrir la puerta á las pasiones y de entorpecer ó paralizar el curso de los negocios con el abuso de la palabra: si pocos, faltan los elementos necesarios á toda discusion, y no están bien representados ni defendidos los intereses de la comunidad.

581.—Concejal quiere decir individuo del Ayuntamiento ó Concejo, de forma que siendo todos los cargos electivos, todos suponen un título igual y dan igual derecho á influir cada uno con

su voz y su voto en la administracion del municipio, sea alcalde, sea teniente ó regidor.

De los electores y elegibles y modo de hacer la eleccion hablaremos cuando se trate de la materia y sus diversas aplicaciones en el órden administrativo.

582.—Los cargos concejiles ó los oficios de república, como en tiempos pasados se decia, son honoríficos, gratuitos y obligatorios, duran cuatro años, renovándose el Ayuntamiento cada bienio por mitad, y saliendo en cada renovacion los más antiguos. Los salientes son reelegibles.

583.—El primer dia del año económico ó sea el 1.º de Julio, hecha la eleccion ordinaria, los concejales electos toman posesion de sus cargos, cesando en ellos los designados por el turno de salida. Los concejales que sin presentar excusa legal ante la autoridad competente, rehusaren ó se negaren á desempeñar sus cargos, y los que continuaren ejerciendo sus funciones despues de reemplazados, incurren en responsabilidad administrativa ó tal vez judicial (1).

584.—Constituido el nuevo Ayuntamiento bajo la presidencia interina del concejal que hubiere obtenido mayor número de votos, procede en seguida á la eleccion de alcalde, teniente ó tenientes y uno ó dos procuradores síndicos, en votacion secreta y por mayoría absoluta del número total de individuos que segun la ley debe tener la corporacion (2).

585.—Si en esta primera sesion no se reuniese la mayoría necesaria para hacer las elecciones referidas, ocurririan dudas de difícil resolucion. Continuar ejerciendo funciones el alcalde, los tenientes y los síndicos que cesan en aquel dia, no lo consiente la ley, ni lo tolera el Código penal. Tomar acuerdo en el acto con menor número de concejales tampoco es posible. El único medio de dirimir el conflicto seria que el concejal presidente interino asumiese la autoridad propia del alcalde, convocase al Ayuntamiento á una sesion inmediata, y eligiesen alcalde, tenientes y síndicos, cualquiera que fuese su número, los concurrentes (3). Si esta opinion no satisface, no hay, á nues-

(1) Ley municipal, arts. 171 y sig., real órden de 27 de Junio de 1872, y Código penal, arts. 383 y 385.

(2) Ley municipal, arts. 50 y 99, y real órden de 10 de Julio de 1872.

(3) Ley municipal, art. 99.

tro juicio, dentro de la ley términos hábiles para cumplirla.

586.—Completo el Ayuntamiento, deben el alcalde y los tenientes reunirse en junta aquel mismo dia, y proceder á la formacion de las propuestas de alcaldes de barrio.

En la segunda sesion el Ayuntamiento hace la eleccion de dichos alcaldes en votacion secreta. Si alguno ó algunos de los propuestos no son aceptados por la mayoría de los concejales, se reunen de nuevo el alcalde y tenientes y designan otros candidatos, cuya eleccion definitiva se verifica en la tercera sesion. Los elegidos desempeñan el cargo de alcaldes de barrio hasta que en la próxima renovacion del Ayuntamiento se les den sucesores.

587.—En esta misma segunda sesion acuerda el Ayuntamiento el número de comisiones permanentes en que ha de dividirse, el de concejales que las deben componer y los asuntos, ramos ó servicios en que se haya de ocupar cada una. La votacion de las personas es por mayoría y secreta.

El nombramiento de las comisiones permanentes no excluye el de otras especiales, cuya duracion está limitada por la de su encargo (1).

ARTÍCULO 6.º—*Organizacion de la Junta municipal.*

588.—Llama la ley Junta municipal á la asamblea ó reunion de los individuos del Ayuntamiento y un número triple de vocales asociados elegidos por los contribuyentes del distrito. En los pueblos menores de 800 habitantes son llamados á la Junta todos los vecinos que paguen alguna cuota, grande ó pequeña, sea por razon de repartimiento para sufragar los gastos de la administracion municipal, sea en su defecto por contribucion directa al estado.

Esta institucion nos trae á la memoria los antiguos *ayuntamientos*, cuando para ordenar ciertas cosas importantes al go-

(1) Ley municipal, arts. 47 y sig.

bierno de los pueblos se acostumbraba convocar al toque de campana todos los vecinos á cabildo, y juntos con el estado de la justicia deliberaban y acordaban lo necesario al bien de la comunidad.

La costumbre no fué duradera, ni general, ni provechosa. La forma del concejo abierto no sirvió para precaver ó remediar los abusos, mostrando la experiencia que esta libertad tempestuosa los acrecentaba, pues si mal gobernaban los magistrados populares, mucho péor lo hacian las asambleas tumultuarias de los vecinos (1).

Hoy sin embargo se resucita, aunque modificada mediante la representacion, como si el sufragio universal una vez consultado no bastase á constituir un verdadero municipio, y sin reparar en mil dificultades que ocurren en la práctica por la indiferencia de unos, la ignorancia de otros, el egoismo, la discordia, el tiempo perdido en estériles discusiones, cuando no se allana y abrevia el camino salvando las apariencias, y en realidad burlando la ley en lo esencial que es la doble intervencion del pueblo en materia de presupuestos y cuentas municipales.

Como quiera, nada hay mas justo que excluir de la Junta á los no contribuyentes, pues quien nada paga, no tiene derecho á meter la mano en la bolsa de su vecino. Todavía exceptúa la ley á los incapacitados para ser concejales, á sus asociados y parientes hasta el cuarto grado ó hasta el segundo en los pueblos que no excedan de 2.000 habitantes, y á los empleados y dependientes del Ayuntamiento.

589.—Prepara el Ayuntamiento la designacion de estos asociados clasificando á los contribuyentes en un número indeterminado de secciones (que en ningun caso pueden ser ménos de la tercera parte de los concejales), teniendo en cuenta el vecindario y la especie y cuantía de su riqueza. Si por ser uniforme el concepto contributivo de un pueblo, v. gr. todos los habitantes labradores, no se presta á su clasificacion en gremios, ó si carece de ramos industriales que exijan la formacion de alguna seccion especial, se suple con la distribucion del vecindario en calles, barrios ó parroquias; pero este medio es siempre subsidiario, pues la ley tiende á la diversidad en la representacion.

(1) Curso de derecho político, pág. 491.

A cada seccion se le designa el número de vocales que le corresponda guardada proporcion con la cuota general de contribucion que paguen en conjunto todos sus individuos.

590.—El Ayuntamiento, ántes de finalizar el primer mes de cada año económico, publica el resultado contra el cual tienen derecho á reclamar los interesados acudiendo en queja á la Comision provincial que debe resolver en el plazo de 15 dias. Sus acuerdos no admiten ulterior recurso, y por tanto son ejecutivos.

591.—Formadas las secciones, el Ayuntamiento, celebrando sesion pública anunciada con dos dias de anticipacion en la forma ordinaria, verifica el sorteo de los vocales entre los individuos de cada una y anuncia el resultado. Asimismo oye y decide las reclamaciones de excusa ú oposicion en el término de ocho dias, y acuerda nuevo sorteo, si hubiere lugar, para cubrir las vacantes, sin perjuicio del recurso de alzada ante la Comision provincial.

592.—Debe quedar la Junta definitivamente constituida dentro del segundo mes del año económico, y los elegidos están obligados á servir sus cargos durante todo este tiempo (1).

ARTÍCULO 7.º—*Sesiones de los Ayuntamientos.*

593.—Los Ayuntamientos celebran sesiones ordinarias y extraordinarias: aquéllas tienen por objeto despachar los diversos negocios que ocurren y pertenecen á la administracion municipal, y éstas tomar algun acuerdo importante ó urgente en asunto determinado.

Corresponde al Ayuntamiento señalar los dias y horas en que haya de celebrar sus sesiones ordinarias, que serán, cuando ménos, una por semana. A las extraordinarias convoca el alcalde en uso de su iniciativa, ó de órden del gobernador ó la Comision

(1) Ley municipal, arts. 59 y sig.

provincial, ó en fin siempre que lo pida la tercera parte de los concejales.

594.—Es atribucion exclusiva del alcalde ó de quien haga sus veces, convocar á unas y otras, siendo obligatorio hacerlo con un dia de anticipacion por lo ménos, salvo en los casos de mayor urgencia, con la condicion de ratificar los acuerdos en la sesion inmediata.

En toda convocatoria á sesion extraordinaria deben expresarse los asuntos que la motivan, los únicos que pueden tratarse en ella.

595.—Asimismo es atribucion del alcalde presidir las sesiones. En su ausencia presiden los tenientes, y á falta de éstos los regidores por el órden numérico de votos que hubieren obtenido en la eleccion, dando preferencia al de mayor edad en igualdad de circunstancias (1). Si asiste el gobernador, preside, pero sin voto.

596.—Toda sesion debe celebrarse precisamente en las casas consistoriales, á no impedirlo fuerza mayor.

597.—Las sesiones son públicas, excepto cuando los asuntos que hayan de tratarse tengan relacion con el órden público, ó el régimen interior de la corporacion ó su decoro ó el de cualquiera de sus individuos, pues entónces pueden ser secretas acordándolo así la mayoría de los asistentes. Todos los concejales están obligados á concurrir á las ordinarias y extraordinarias que celebre el Ayuntamiento, no mediando justa causa que lo impida, so pena de incurrir en multa por su falta de asistencia (2).

598.—Los alcaldes, tenientes y regidores tienen voz y voto en las deliberaciones y acuerdos de los Ayuntamientos sin distincion de cargos ú oficios, porque todos son mandatarios del pueblo en virtud del sufragio. Todos son tambien igualmente responsables de los acuerdos á que concurren con su voto.

599.—Para celebrar sesion se requiere la presencia de la mayoría del total de concejales que segun la ley debe tener el Ayun-

(1) Real órden de 27 de Junio de 1872.

(2) Estas multas se regulan conforme á la escala siguiente:
En los pueblos mayores de 30.000 habitantes, 5 pesetas.
En los de 15.000 á 30.000, 4 id.
En los de 5.000 á 15.000, 2 id.
En los restantes, 1 id. Ley municipal, art. 93.

tamiento. Si á la primera reunion no acudiese el número suficiente, se cita de nuevo á otra con dos dias de distancia, expresando la causa, y en esta segunda los que asistan, sea cualquiera su número, forman acuerdo.

600.—De ordinario se toman los acuerdos por voto de la mayoría absoluta de los concejales presentes, no siendo permitido á ninguno abstenerse de votar. Ocurriendo empate se repite la votacion en la sesion próxima ó en la misma, si el asunto fuere de carácter urgente á juicio de los asistentes; y si el empate se reproduce, lo dirime el concejal que preside, ó el que deberia presidir, si el gobernador no presidiese.

Las votaciones son nominales, y por tanto públicas. Exceptúase cuando se trata de negocios relativos á los concejales ó á personas de su familia dentro del cuarto grado, en cuyo caso deben ser secretas.

601.—De cada sesion se extiende un acta por el secretario del Ayuntamiento firmada de los concejales que asistieron á ella, y de los presentes á la inmediata en que se aprueba la del dia anterior. El libro de actas es un instrumento público y solemne, y ningun acuerdo que no conste registrado en él, tiene valor ni produce efecto legal.

Estas reglas son en todo aplicables á la Junta municipal y á la asamblea de vocales asociados por lo que hace á sus actas y sesiones (1).

ARTÍCULO 8.º—*Atribuciones de los Ayuntamientos.*

(1) Ley municipal, arts. 92 y sig.

602.—Al señalar la ley las facultades de los Ayuntamientos debe proponerse resolver este árduo problema: otorgar á la administracion municipal la mayor latitud posible, sin debilitar la accion del poder central. Todos convendrán en reservar al Gobierno ciertas atribuciones de órden público: todos convendrán tambien en conceder á los Ayuntamientos otras de interés local; pero entre estos bien señalados confines queda todavía un campo neutral, un terreno de dudosa pertenencia que puede repartirse entre la administracion superior y la de los pueblos con más ó ménos discreccion ó fortuna.

La historia ha resuelto el problema de muy distintas maneras y con éxito vario; más su autoridad es recusable, porque no ofrece una solucion permanente. La ciencia no podrá jactarse de haber vencido la dificultad, miéntras existan diferencias tan profundas como las que hoy separan á los partidarios de la centralizacion de los defensores de las libertades municipales, y la legislacion puede en verdad arrojarse en medio de los contendientes; pero si basta la voluntad de la ley para resolver la cuestion de hecho, no satisface á la cuestion más alta de derecho, á las exigencias rigorosas de la teoría.

603.—Dos principios, sin embargo, pueden servirnos de guia en este intrincado laberinto, principios derivados del carácter actual de las corporaciones municipales, á saber: primero, que siendo los pueblos una agregacion natural de personas ó una grande familia con derechos é intereses particulares, deben tener una vida propia, una existencia, dentro de ciertos límites,

independiente; y segundo, que colocadas en el régimen constitucional las garantías positivas de la libertad en la limitacion recíproca y la mútua concordia de los altos poderes del estado, sólo por excepcion y con tasa se puede conceder ó permitir alguna participacion en la política á los Ayuntamientos.

604.—Más en el derecho de administrarse los pueblos á sí mismos por medio de sus mandatarios libremente elegidos, caben distintos grados de libertad é independencia. Si hay asuntos que interesan exclusivamente á los pueblos, otros hay cuya esfera se dilata hasta acercarse más ó ménos á la importancia de los negocios de utilidad general. De aquí nace que la ley abandone los unos sin reserva á los Ayuntamientos: que otros se los encomiende para que los arreglen bajo la autoridad del Gobierno: otros bajo su mera vigilancia ó inspeccion, y otros, en fin, que siendo ajenos á la competencia de los Ayuntamientos, todavía concede á estas corporaciones populares alguna participacion en ellos por su afinidad con los intereses locales, mediante el informe ó el consejo.

605.—Antes de exponer las atribuciones de los Ayuntamientos, conviene advertir primeramente que todas son relativas á dos objetos, esto es, á la gestion económica de la fortuna municipal, considerando al Ayuntamiento como una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar, y en suma de celebrar actos civiles; ó al gobierno del pueblo, considerándole como una pequeña sociedad dotada de una administracion propia en cuanto á sus intereses comunes.

La razon indica y persuade que los Ayuntamientos deben gozar mayor libertad en sus actos de gestion, que respecto á sus atribuciones de carácter administrativo. Cuando proceden como personas morales, disponen en uso de su derecho de propiedad de los bienes del pueblo, salva la inspeccion y vigilancia del Gobierno, si comprometen los intereses del estado ó pueden irrogar perjuicios irreparables. Si administran, ejercen una autoridad que tiene por objeto establecer y ordenar los servicios municipales, pero con sujecion á las leyes y reglamentos.

En segundo lugar debe tenerse muy presente que la administracion municipal se divide, á semejanza de la del estado, en deliberacion y accion, aquélla á cargo del Ayuntamiento y ésta en manos del alcalde, significacion del poder ejecutivo en

el seno de dichas corporaciones, conforme á la regla constante que deliberar es propio de muchos y ejecutar corresponde á uno solo.

606.—Los Ayuntamientos *acuerdan, deliberan, auxilian, informan y representan.*

607.—*Acuerdan* cuando adoptan ciertas disposiciones privativas de su autoridad, porque versan sobre materias de su exclusiva competencia. Son actos de imperio que emanan de la índole misma del municipio segun la ley lo reconoce y sanciona. Son resoluciones definitivas que representan el *summum jus* del poder municipal.—Los Ayuntamientos mandan en virtud de un derecho propio.

Sin embargo no se entienda que gozan de autoridad absoluta ó de una potestad arbitraria, pues deben ajustarse á las leyes y reglamentos establecidos, por no dar ocasion á recursos contra sus acuerdos, y tal vez á quejas fundadas, orígen de responsabilidad.

608.—*Deliberan* acerca de negocios graves, sean providencias administrativas de interés permanente, sean otras cuya ejecucion pudiera causar perjuicios irreparables, ó redundar en daño de las generaciones futuras, ó ser nocivas al bien del estado. Entónces la ley otorga á los Ayuntamientos la iniciativa de estos actos de administracion municipal; pero no concede fuerza ejecutiva á sus acuerdos sin la aprobacion del gobernador de la provincia, de la Comision provincial ó del Gobierno.—Los Ayuntamientos administran bajo la vigilancia de una autoridad superior.

La aprobacion de un reglamento municipal no cambia su naturaleza: es el ejercicio del derecho de inspeccion que la ley reserva á un poder más alto, un verdadero acto de tutela administrativa que excluye la autonomía de estas corporaciones populares.

La desaprobacion tiene fuerza de veto perentorio ó de negativa absoluta al pase del reglamento municipal, más no supone la facultad de reformarlo; primeramente porque la ley no otorga este derecho de accion directa y positiva á ninguna autoridad superior; y en segundo lugar porque si tal facultad le fuese concedida, la administracion municipal, limitada á la mera prerogativa de proposicion, desapareceria absorbida por la de la provincia ó del estado, y entónces los actos del Ayuntamiento se confundi-

rian con los que se derivan de otra fuente muy distinta, cual es la potestad delegada.

609.—*Auxilian* cuando obran por delegacion del Gobierno, concurriendo á la administracion en una esfera que traspasa los límites de su propia y natural competencia. En este caso ejercen atribuciones que no sólo se hallan deslindadas en las leyes y reglamentos, sino tambien ceñidas á las instrucciones y órdenes superiores.—Los Ayuntamientos administran bajo la autoridad del Gobierno ó sus delegados.

610.—*Informan* cuando se trata de materias ajenas á su competencia, pero que tienen relacion con los habitantes del término municipal ó con los intereses de aquel municipio. La administracion superior solicita datos y noticias que la ilustren, y tal vez un dictámen que la guie por la senda del acierto.—Los Ayuntamientos proceden como cuerpos consultivos.

611.—Y por último *representan* ó elevan á las autoridades que presiden á la administracion provincial ó general por conducto del alcalde las exposiciones y reclamaciones convenientes dentro de su verdadera y legítima competencia, en cuanto son jueces de las necesidades de los pueblos, órganos de su voluntad ó intérpretes de sus deseos.—Los Ayuntamientos ejercitan el derecho de peticion.

612.—La competencia exclusiva de los Ayuntamientos abarca una multitud de materias que la ley municipal enumera con el desórden y confusion que hemos notado y advertido á propósito de las Diputaciones provinciales. Procuremos esparcir alguna luz en gracia del lector.

Los Ayuntamientos ejercen atribuciones privativas, unas veces en virtud de su iniciativa propia, y otras por voluntad de la ley. En el primer caso es potestativo acordar ó no acordar el establecimiento y arreglo de ciertos servicios municipales, y en el segundo es obligatorio.

Hay, pues, una parte de la administracion municipal que la ley reputa necesaria al bien de los pueblos, por lo cual no consiente su abandono á la libre accion de los Ayuntamientos, y hay otra parte que considera ménos principal y confia al prudente arbitrio de estas corporaciones populares.

613.—Es obligacion de los Ayuntamientos:

614.—I. Formar cada cinco años el padron de los habitantes

del término municipal con expresion de su calidad de vecinos, domiciliados ó transeuntes, nombre, edad, estado, profesion, residencia y demás circunstancias que las leyes y reglamentos determinen.

En el intervalo de uno á otro quinquenio los Ayuntamientos deben cuidar de hacer las rectificaciones oportunas mediante las inscripciones de oficio ó á peticion de parte, y las eliminaciones por incapacidad legal, defuncion ó traslacion de vecindad.

Los vecinos que cambien de domicilio, los padres ó tutores de los incapacitados y los herederos y testamentarios de los fallecidos están obligados á dar al Ayuntamiento noticia exacta y puntual de los hechos que producen la eliminacion.

Deben los Ayuntamientos formar y publicar el empadronamiento y las rectificaciones anuales en todo el mes de Diciembre, y en los quince dias inmediatos decidir las reclamaciones de inclusion ó exclusion que presentare cualquier residente en el término municipal.

Si el interesado no se aquieta con la decision, puede entablar el recurso de alzada ante la Comision provincial, acudiendo al alcalde en el plazo de tres dias contados desde el de la notificacion escrita del acuerdo. La Comision resuelve dentro de un mes y comunica el fallo al Ayuntamiento.

Con estas nuevas rectificaciones se declara ultimado el padron, y se publican las listas rectificadas, á saber, la que contiene las alteraciones ocurridas durante el año, y la de habitantes del término municipal en aquel dia.

«El padron (dice la ley) es un instrumento solemne, público y fehaciente que sirve para todos los efectos administrativos.» Sin embargo es lo cierto que los padrones no hacen fé, ni sirven para efecto alguno administrativo sino en cuanto, comparados con el censo oficial de 1863, no resulten diferencias notables, sobre todo por disminucion del vecindario, ó no haya datos para dudar de su legalidad y exactitud (1).

(1) Real decreto de 12 de Junio de 1863, ley municipal, arts. 16 y sig., y real órden de 12 de Octubre de 1872.

La consulta que con este motivo elevó al Gobierno la Seccion de Gobernacion y Fomento del Consejo de Estado, contiene las siguientes frases dignas de memoria: «Consta que muchos Ayuntamientos, aun de las ciudades más populosas de España, han obedecido en sus operaciones á móviles políticos, ó han mirado con punible descuido este importante servicio, viniendo á resultar padrones tan distantes de la verdad, que han dado mo-

615.—II. Procurar la conservacion y arreglo de la via pública.—La ley proclama la libertad del municipio y reconoce su vida propia, por lo cual le concede, como á los particulares, la facultad de proyectar, construir y explotar obras públicas sin la intervencion del estado.

No obstante, si para ejecutar dichas obras solicitasen los Ayuntamientos la prévia declaracion de utilidad comun á fin de invocar en su dia la ley de enajenacion forzosa, ó si ocupasen terrenos pertenecientes al dominio público, necesitarian los Ayuntamientos autorizacion del Gobierno ó de sus delegados, porque es preciso que los derechos del estado y del particular hallen proteccion y defensa contra las invasiones del municipio (1).

616.—III. Cuidar de la policía urbana y rural.—El régimen interior de los pueblos exige que los Ayuntamientos dicten reglas de buen gobierno tocantes á la seguridad de las personas y propiedades, á la higiene y comodidad del vecindario, á la vigilancia respecto á los alimentos, al surtido de aguas, á la proteccion de los frutos y cosechas, á evitar siniestros, como incendios, inundaciones, naufragios, plagas del campo, etc. Esta multitud de intereses, por decirlo así, domésticos, requiere la accion contínua de una autoridad inmediata.

Los Ayuntamientos, aun en los casos en que toman acuerdos relativos á materias de su competencia exclusiva, no pueden ménos de cumplir las leyes; y como si no todas, la mayor parte de las infracciones de los bandos de buen gobierno constituyen faltas contra el régimen de las poblaciones, la policía urbana y rural entra en el número de los servicios municipales obligatorios (2).

617.—IV. Organizar la policía de seguridad.—Esto es, velar por la conservacion del órden público en el término municipal, ejerciendo la vigilancia conveniente á fin de impedir que se turbe la paz y el sosiego del vecindario. Si no bastando los medios preventivos hubiese necesidad de acudir á los represivos, ó la

tivo á general escándalo, y aun á veces á providencias severas por parte del Gobierno.»

De este documento oficial se deducen dos consecuencias graves, á saber: 1.ª: Que se debe fiar muy poco de los actos de los Ayuntamientos, para desencanto de los partidarios de la autonomía municipal; y 2.ª: Que el estado de confusion de nuestro derecho constituido permite que una *real órden* declare que *la ley posterior* no deroga *el decreto anterior*, sin que ni el Gobierno, ni el Consejo de Estado hayan reparado en escrúpulos de legalidad.

(1) Ley municipal, art. 68, y decreto de 14 de Noviembre de 1868.

(2) Ley municipal, art. 68, y Código penal, arts. 592 y sig.

perturbacion fuese grave, ó amenazase el peligro de serlo, ya no seria el Ayuntamiento, sino el alcalde quien deberia mantener el órden público como representante del Gobierno bajo la autoridad inmediata del gobernador de la provincia (1).

618.—V. Promover el desarrollo de la instruccion primaria.—La ley impone á los Ayuntamientos la obligacion de crear y sostener escuelas en número proporcionado al de habitantes de cada pueblo. Como no es potestativo en los Ayuntamientos abrirlas ó cerrarlas, carecen de facultades para suprimirlas y separar á los maestros ó variar las dotaciones que disfruten (2).

619.—VI. Atender á la administracion, custodia y conservacion de todas las fincas, bienes y derechos de los pueblos.—Son actos de gestion de la fortuna ó hacienda del municipio, entre los cuales se cuentan las obras de reparacion, el fomento del arbolado, la conservacion de las servidumbres públicas, la restitucion al estado posesorio de los terrenos y de los aprovechamientos comunes usurpados cuando la usurpacion es reciente y de fácil comprobacion, y la defensa en juicio de los derechos del municipio y establecimientos municipales cuando fueren los negocios litigiosos.

620.—VII. Formar todos los años un presupuesto de gastos é ingresos. — De esta materia trataremos largamente en otro lugar.

621.—Son atribuciones de los Ayuntamientos:

622.—I. El nombramiento y separacion de los empleados y dependientes de la administracion municipal, y en particular del secretario, del depositario y agentes de la recaudacion de las rentas y arbitrios del municipio, y de los encargados de la direccion, vigilancia é inspeccion de las obras que se costean con sus fondos y recursos.

Por via de aclaracion conviene añadir:

I. Que los funcionarios destinados á servicios profesionales deben reunir la capacidad y condiciones que las leyes determinan ó determinen.

II. Que no hay plazo fijo para la publicacion de las vacantes

(1) Ley municipal, arts. 68 y 191.

(2) Ley de 9 de Setiembre de 1857, arts. 100 y sig., real órden de 10 de Agosto de 1858, decreto de 14 de Octubre y órden de 10 de Noviembre de 1868, órdenes de 8 de Abril de 1869 y 10 de Abril de 1870, decreto de 29 de Julio y órden de 16 de Noviembre de 1874.

de las secretarías de los Ayuntamientos, sino que es potestativo en ellos fijarlo con entera libertad (1).

623.—II. La apertura y alineacion de calles y plazas y toda clase de vias de comunicacion.—Puede suceder y sucede con frecuencia que la ejecucion de estas obras exija la enajenacion forzosa de una propiedad ó parte de una propiedad particular. En tales casos lo más fácil y expedito es que el Ayuntamiento celebre convenios con los propietarios para la indemnizacion de los perjuicios que la obra les cause, ó que modifique el proyecto evitando la instruccion de un expediente formal. Si esto no fuere posible, compete al Gobierno hacer la declaracion de utilidad pública, á fin de que haya lugar á la expropiacion (2).

Una vez aprobado por la autoridad competente y segun los trámites legales un proyecto de alineacion, todas las casas que forman la calle ó la plaza deben ir entrando en línea conforme se fueren demoliendo y reedificando. Los dueños no pueden ejecutar en las fachadas ninguna obra que contribuya á consolidarlas en su totalidad y á perpetuar su estado retardando indefinidamente la realizacion de la mejora proyectada; pero sí pueden prévia la autorizacion del Ayuntamiento ejecutar aquellas que tengan por objeto evitar ó reparar cualesquiera daños menores (3).

El ensanche de las poblaciones, en lo que se refiere á calles, plazas, mercados y paseos, se considera de utilidad pública para los efectos de la ley de enajenacion forzosa (4).

624.—III. El empedrado, alumbrado y alcantarillado.

625.—IV. El surtido de aguas.—El abastecimiento de las poblaciones tiene preferencia respecto á otros cualesquiera usos ó aprovechamientos especiales al punto de dar justo motivo á la imposicion de la servidumbre forzosa de acueducto, y á la expropiacion de aguas de propiedad particular, siempre que no las haya públicas en cantidad suficiente que puedan aplicarse á dicho objeto.

Es privativo de los Ayuntamientos formar los reglamentos

(1) Ley municipal, arts. 69, 73, 117 y 149, decreto de 14 de Noviembre de 1868, y órden de 27 de Junio de 1872.

(2) Ley municipal, art. 67, ley de 17 de Julio de 1836, reglamento de 27 de Julio de 1853, órden de 4 de Abril y decreto de 12 de Agosto de 1869.

(3) Real órden de 9 de Febrero de 1863.

(4) Ley de 29 de Junio de 1864, art. 1.

para el régimen y distribucion de las aguas en lo interior de las poblaciones (1).

626.—V. Los paseos y arbolados.

627.—VI. Los establecimientos balnearios, lavaderos, mataderos y casas de mercado.

628.—VII. Las ferias y mercados.—La concesion de franquicias y la exencion temporal ó perpétua de derechos debidos á la Hacienda pública obligan á la instruccion de expedientes cuya resolucion corresponde al Gobierno.

629.—VIII. Las instituciones de beneficencia é instruccion y los servicios sanitarios.—Trátase de los establecimientos creados y sostenidos con fondos municipales, exceptuando los que la ley reputa obligatorios, como las escuelas de instruccion primaria, y excluyendo las fundaciones piadosas de orígen privado, cuyo patronazgo pertenece al Gobierno que lo ejerce por medio de los gobernadores de provincia (2).

630.—IX. Los edificios municipales, y en general toda clase de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios.—Entiéndanse las obras del municipio que no se aplican á un uso comun, por ejemplo, las calles y los caminos, sino las que tienen por objeto cumplir algun servicio municipal, como la construccion ó reparacion de las casas consistoriales ó de las destinadas á escuela y habitacion del maestro, del edificio que ocupa el hospital ú otros semejantes.

631.—X. La vigilancia y guardería, que forman parte de la policía urbana y rural.

632.—XI. Ordenar cada año el modo de division, aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, con sujecion á las reglas establecidas en la ley municipal.—Son derechos de la comunidad que pertenecen á todos los vecinos *pro indiviso*, como consecuencia de la agregacion natural de cierto número de personas ó familias que constituyen un pueblo. La autoridad de los Ayuntamientos reviste el carácter de doméstica y paternal.

633.—XII. Imponer la prestacion personal, materia que reservamos para cuando se trate de las obras municipales, como una seccion de las obras públicas en general.

634.—Pertenece á los Ayuntamientos deliberar:

(1) Ley de 3 de Agosto de 1866, arts. 117, 214 y 219.
(2) Real decreto de 22 de Enero de 1872.

I. Sobre la reforma y supresion de los establecimientos municipales de instruccion y beneficencia.

II. Sobre las cortas y podas de los montes municipales, y en general las reglas para su disfrute y aprovechamiento.

III. Sobre los contratos relativos á los edificios municipales, inútiles para el servicio á que estaban destinados, y créditos particulares á favor del pueblo.

IV. Sobre entablar pleitos á nombre de pueblos menores de 4.000 habitantes.

En estos casos la deliberacion no se convierte en acuerdo, miéntras no recaiga la aprobacion de la Comision provincial (1).

V. Sobre las ordenanzas de policía urbana y rural que requieren la aprobacion del gobernador de la provincia de acuerdo con la Comision provincial, y en caso de discordia, insistiendo el Ayuntamiento, la del Gobierno limitada á los puntos controvertidos, prévia consulta del Consejo de Estado (2).

635.—Los Ayuntamientos están obligados á prestar su cooperacion á las autoridades generales y locales en los asuntos que no sean de su exclusiva competencia, y en la parte relativa á los habitantes del término municipal, conformándose á las leyes y reglamentos y á las órdenes del gobernador de la provincia y de la Comision provincial, porque obran bajo su autoridad. La superior es el ministro de la Gobernacion, único competente para transmitirles las disposiciones que deben ejecutar y hacer cumplir, en cuanto no se refieran á las atribuciones que les corresponden por ministerio de la ley ó en virtud de un derecho propio (3).

636.—Los Ayuntamientos deben ser oidos:

I. En los expedientes para hacer pasar un municipio de uno á otro partido judicial (4).

II. En los relativos á variar los límites de la provincia (5).

III. En las reclamaciones á que diere motivo la division del término en distritos, barrios, colegios y secciones para elegir concejales (6).

IV. En materia de aguas, para conceder el aprovechamiento

(1) Ley municipal, arts. 78, 79, 80 y 81.
(2) Ley municipal, art. 71.
(3) Ley municipal, arts. 68 y 170.
(4) Ley municipal, art 9.
(5) Ley provincial, art. 3.
(6) Ley municipal, art. 37.

de terrenos de la costa con aplicacion á un uso permanente, autorizar la imposicion de la servidumbre forzosa de acueducto, y utilizar las aguas públicas formando lagos, remansos ó estanques destinados á viveros ó criaderos de peces (1).

V. En los expedientes relativos á la declaracion de utilidad pública de una obra en proyecto, preliminar á toda expropiacion (2).

Y por regla general deben ser oidos siempre que las leyes y reglamentos lo determinan como trámite sustancial y obligatorio, é informan cuando el Gobierno, la Comision provincial ó el gobernador hallan conveniente pedirles noticias ó ilustrarse con su opinion.

637.—Por último, pueden los Ayuntamientos representar acerca de los negocios de su competencia á la Diputacion provincial, al gobernador, al Gobierno y á las Córtes por conducto del alcalde y del gobernador, excepto si lo hicieren en queja de dichas autoridades, ó si pasasen ocho dias sin haber éstas dado curso á la representacion, pues entónces la ley los faculta para repetirlas y elevarlas directamente á los poderes públicos (3).

Síguese de aquí que les está formalmente prohibido hacer por sí, prohijar ó apoyar exposiciones de carácter político, porque son corporaciones económico-administrativas, que sólo pueden ejercer las funciones determinadas en las leyes (4).

638.—La potestad reglamentaria que pertenece á los Ayuntamientos en cuanto acuerdan y deliberan por razon de su competencia en diversas materias de administracion municipal, no seria eficaz, si al precepto no acompañase la sancion que halla en la potestad de correccion y disciplina.

En efecto, pueden los Ayuntamientos imponer multas á los infractores de las ordenanzas, reglamentos y bandos de buen gobierno dentro de ciertos límites, á saber: hasta 50 pesetas en las capitales de provincia; hasta 25 en las cabezas de partido y pueblos de 4.000 habitantes arriba, y no mayores de 15 en los restantes, sin perjuicio del resarcimiento del daño causado é indemnizacion de gastos, y en caso de insolvencia, un dia de arresto por cada 5 (5).

(1) Ley de 3 de Agosto de 1866, arts. 25, 117 y 272.
(2) Ley de 14 de Julio de 1836 y reglamento de 27 de Julio de 1863, art. 4.
(3) Ley municipal, art. 76.
(4) Ley municipal, art. 66.
(5) Ley municipal, art. 72.

639.—Estas correcciones gubernativas no se reputan penas en derecho, porque á la justicia, y no á la administracion pertenece la potestad de castigar. Las faltas contra los intereses generales y el régimen de las poblaciones tienen su sancion en el Código penal. Ni siquiera pueden los Ayuntamientos proceder por la via del apremio contra los morosos, sino requerir al juez para que haga efectiva la multa por los trámites ordinarios.

Como la ley equipara las multas que imponen los Ayuntamientos á las que las autoridades superiores les imponen, remitimos al lector al artículo en donde se trata de la responsabilidad administrativa de los concejales (1).

640.—Los Ayuntamientos pueden formar hermandad con los inmediatos para la construccion y conservacion de caminos, guardería rural, aprovechamientos comunes y otros objetos de su interés exclusivo. Estas hermandades que no carecen de ejemplo en la historia, deben regirse por una Junta compuesta por un delegado ó representante de cada Ayuntamiento bajo la presidencia del que la mayoría de la Junta elija. Los presupuestos y las cuentas se someten al exámen de la municipal de cada pueblo, y en defecto de la aprobacion de alguna ó todas, corresponde la facultad de aprobarlas á la Comision provincial (2).

Cuiden los Ayuntamientos confederados de encerrarse en los límites de la ley, es decir, de no ocuparse sino en los asuntos de su exclusivo interés. Cualquiera transgresion, sobre todo con carácter político, podria dar orígen á grave responsabilidad. La advertencia no es impertinente, porque de los peligros de estas hermandades ó comunidades hay tambien muchos y notables ejemplos en la historia.

ARTÍCULO 9.º—*Acuerdos de los Ayuntamientos.*

641.—La perfecta analogía que existe entre esta materia y la

(1) Ley municipal, arts. 176, 177, 178 y 179.
(2) Ley municipal, art. 75.

equivalente de acuerdos de las Diputaciones provinciales, nos dispensa de entrar en pormenores que sin añadir doctrina legal ni instruccion alguna á lo expuesto en otro lugar, causarian enfado al lector con inútiles repeticiones. Así pues, remitiéndole al capítulo precedente para colmar los vacíos que aquí advierta, nos limitaremos á notar las variantes á que da motivo, en medio de lo que tienen de comun, lo que hay de especial en la primera de nuestras corporaciones populares.

642.—Aunque por regla general los acuerdos de los Ayuntamientos son ejecutivos, todavía conviene saber si obsta á su ejecucion algun vicio de nulidad.

643.—Son nulos los acuerdos de los Ayuntamientos:

644.—I. Por razon de la materia, cuando versan sobre asuntos ajenos á su competencia.

En tal caso no es un derecho, sino un deber de los alcaldes suspender su ejecucion, y remitir al gobernador de la provincia los antecedentes dentro de ocho dias. En igual plazo convoca el gobernador á la Comision provincial.

Si ésta halla que procede la suspension por incompetencia, la confirma y eleva el expediente al Gobierno. Si por el contrario juzga que no procede, y el gobernador entiende que el asunto es de los reservados al Gobierno, puede mantener la suspension bajo su responsabilidad, y someter á la autoridad superior el exámen y decision de la contienda. El Gobierno dicta la resolucion final, observando los trámites que hemos dicho á propósito de las Diputaciones provinciales (1).

645.—II. Por razon de la forma, cuando el vicio induce nulidad segun la ley, ó la forma violada es tan sustancial que no existe el acuerdo. Así pues, son nulos:

I. Cuando el Ayuntamiento se reune sin preceder convocatoria legal.

II. Si hubiese celebrado sesion en lugar distinto del consistorio, salvos los casos de fuerza mayor.

III. Si, celebrando sesion extraordinaria, el acuerdo recayese en asunto no expresado en la convocatoria.

IV. Por falta del número de concejales necesario para celebrar sesion ó tomar acuerdo (2).

(1) Ley municipal, arts. 159, 163, 164 y 166. V. num. 523.
(2) Ley municipal, arts. 92, 98, 99 y 100.

646.—Fuera de estos casos, no procede la suspension de los acuerdos de los Ayuntamientos dictados en asuntos de su competencia, aun cuando por ellos y en su forma se infrinjan algunas de las disposiciones contenidas en la ley municipal ú otras especiales; pero sí procede el recurso de alzada ante la Comision provincial, pudiendo entablarlo cualquiera, sea ó no sea residente en el pueblo, que se considere perjudicado.

Cuando los acuerdos lastimaren los derechos civiles de tercera persona, la que se considere agraviada puede reclamar contra ellos mediante demanda al juez ó tribunal competente en la forma que hemos dicho respecto á las Diputaciones provinciales (1). La ley no admite el recurso por la via gubernativa á la autoridad superior, ya por temor de menoscabar la libertad de accion de las corporaciones populares, y ya por respeto al principio que la defensa de los derechos privados debe estar encomendada á los tribunales de justicia. Sin embargo hay motivos para poner en duda si no seria preferible solicitar la proteccion administrativa que se halla más cerca de los particulares, pues si cada agravio inferido á sus derechos por un acuerdo de Ayuntamiento ha de dar orígen á un litigio, es muy de recelar que muchos abandonen los suyos ántes que empeñarse en contiendas de esta clase. Lo conforme á buena doctrina seria intentar el agraviado la reforma ó revocacion del acuerdo por la via gubernativa, y apurados todos los recursos, acudir á la contenciosa cuyos trámites son más breves, rápidos y expeditos que los propios de la jurisdiccion ordinaria.

647.—Los jueces y tribunales no deben admitir interdictos contra las providencias administrativas de los alcaldes y Ayuntamientos en asuntos de su competencia. Entiéndase que las providencias han de ser dictadas en el ejercicio de las atribuciones legítimas, y no de otro modo; y que así como no son admisibles los interdictos contra las providencias legítimas de la administracion, así tambien debe ésta respetar los fallos judiciales que recaen en los interdictos (2). Los agraviados tienen el recurso de alzada ante la Comision provincial por la via gubernativa, y el subsidiario de la via contenciosa, sin perjuicio del de queja al Gobierno que á instancia suya pueden promover las autorida-

(1) V. núms. 521 y 522.
(2) Ley municipal, art. 84, y reales decretos de 2 de Junio, 3, 13 y 30 de Julio de 1872.

des judiciales contra las administrativas por exceso de atribuciones.

ARTÍCULO 10.—*Responsabilidad de los individuos de Ayuntamiento.*

648.—La responsabilidad de los individuos de Ayuntamiento, sean alcaldes, sean regidores ó síndicos, obedece á los mismos principios y reglas que hemos expuesto hablando de los diputados provinciales. Como ellos, están los concejales sujetos á la autoridad y obligados á la obediencia debida al Gobierno y de sus representantes en todos los asuntos en que entienden por delegacion; y como ellos, incurren, segun la gravedad del caso, en responsabilidad administrativa ó judicial.

649.—Los hechos que dan orígen á la responsabilidad son tambien los mismos, á saber, la infraccion manifiesta de ley, la desobediencia al superior, el desacato á la autoridad y la negligencia ú omision culpables (1).

650.—Los medios de hacer eficaz la responsabilidad administrativa son asimismo la amonestacion, el apercibimiento, la multa y la suspension.

651.—Para la imposicion y exaccion de multas se observan iguales reglas, bien que las cuotas no son iguales (2).

(1) V. núm. 530.

(2) El máximum de multa que los gobernadores y las Comisiones provinciales pueden imponer á los alcaldes y regidores, es proporcionado al número de concejales de cada pueblo segun la escala siguiente:

NÚMERO DE CONCEJALES.	ALCALDES.	REGIDORES.
6 á 9	17,50 pesetas.	7,50 pesetas.
10 á 16	37,50 »	20 »
17 á 24	125 »	50 »
25 á 32	175 »	75 »
33 á 40	250 »	100 »
41 á 50	375 »	125 »

Ley municipal, art. 175.

Deben satisfacer las multas solamente los concejales responsables del acuerdo que las motiva, y pagarlas de su fortuna particular, y no de los fondos del municipio.

652.—Contra la imposicion gubernativa de la multa puede el interesado reclamar por la via gubernativa ó por la judicial en la forma que hemos dicho á propósito de los diputados provinciales.

653.—Prohibe la ley en absoluto expedir comisionados de ejecucion contra los Ayuntamientos y concejales. Si los multados dejasen de satisfacer las multas no obstante el apremio, el gobernador debe oficiar al juez de primera instancia del partido, expresando la causa de la imposicion y la cuantía y liquidacion de la multa, y requiriendo su autoridad para hacerla efectiva por los trámites de justicia.

654.—Procede la suspension de los concejales en los casos en que procede la de los individuos de la Diputacion provincial. El gobernador, oida la Comision provincial, decreta la suspension por extralimitacion grave con carácter político con las circunstancias dichas en otro lugar, y de acuerdo con la Comision, si los concejales hubiesen incurrido en desobediencia grave insistiendo en ella despues de apercibidos y multados (1). Si el gobernador y la Comision no estuviesen de acuerdo, decide la cuestion el Gobierno.

La suspension gubernativa no puede exceder de 50 dias. Corrido este plazo sin que la autoridad superior haya pasado el tanto de culpa al tribunal competente para la formacion de causa, los concejales suspensos vuelven de hecho y derecho al ejercicio de sus cargos.

Mr. Henrion de Pansey reconoció hace tiempo la necesidad de una garantía en favor de los individuos de Ayuntamiento suspensos en virtud de providencia gubernativa, y creyó encontrarla eficaz en la ley que autorizase á los concejales para recobrar la plenitud de sus atribuciones, si dentro de cierto plazo el Gobierno dejase de entregarlos á los tribunales (2).

655.—Hay lugar á exigir á los concejales la responsabilidad judicial:

I. En los casos en que el gobernador puede suspenderlos del cargo oyendo á la Comision provincial.

(1) Ley municipal, arts. 176, 177, 178 y 179.
(2) *Du pouvoir municipal*, chap. X.

II. Cuando el tribunal á quien compete procesarlos, hallare motivos racionales para creer que han cometido delito que el Código penal castiga con suspension de cargo ó derechos políticos, en cuyo caso decreta la de los concejales, y la hace saber al gobernador de la provincia y á la Comision provincial.

Dura la suspension, miéntras no se pronuncie sentencia firme que cause ejecutoria. Si fueren absueltos, vuelven al ejercicio de sus cargos, y si condenados, son destituidos, único medio legal de llegar hasta la destitucion.

656.—Los concejales destituidos quedan inhabilitados para ejercer este cargo por espacio, cuando ménos, de seis años.

657.—La ley establece la accion popular, es decir, que concede á todos los vecinos, domiciliados y hacendados forasteros el derecho de denunciar y perseguir criminalmente á los alcaldes, regidores y vocales de la asamblea de asociados:

I. Siempre que en el establecimiento, distribucion y recaudacion de arbitrios ó impuestos municipales se hayan hecho reos de fraude ó exaccion ilegal.

II. Y por regla general, siempre que los Ayuntamientos den motivo con sus acuerdos á exigir á los individuos que concurrieron á ellos la responsabilidad criminal (1).

658.—El tribunal competente para conocer de los delitos cometidos por los concejales en cuanto funcionarios del órden administrativo ejerciendo autoridad, es el mismo que el llamado á exigir la responsabilidad á los alcaldes, á saber, la Audiencia del distrito, celebrando juicio oral y público la Sala de lo Criminal (2).

659.—Las vacantes ocurridas en un Ayuntamiento por suspension legal ó por destitucion se cubren interinamente con las personas que la Comision provincial designe entre las que en épocas anteriores hubiesen pertenecido al Ayuntamiento por eleccion, con tal que asciendan á la tercera parte del número total de concejales, y falte medio año ó ménos para llegar á la época de la renovacion ordinaria. Si falta más tiempo, se provéen mediante una eleccion parcial (3).

La administracion municipal no admite interrupcion, porque los pueblos no pueden quedar huérfanos de su autoridad; y por

(1) Ley municipal, arts. 24 y 190.
(2) Ley municipal, arts. 180 y sig., y Código penal, art. 276. V. núm. 365.
(3) Ley municipal, arts. 43 y 185.

eso la ley ordena acudir de nuevo al sufragio para reconstituir el Ayuntamiento, ó por via de ínterin permite completarlo sin que intervenga el voto popular.

ARTÍCULO 11.—*Pueblos agregados.*

660.—Los pueblos que forman con otros término municipal y tienen territorio propio, aguas, pastos, montes ó cualesquiera derechos que les sean privativos, conservan su administracion particular.

661.—Una Junta elegida por los vecinos y de entre ellos mismos, compuesta de un presidente y dos ó cuatro vocales, es quien administra. Corresponde la presidencia al vocal que ha obtenido mayor número de votos, y en caso de empate decide la suerte. La eleccion, las incapacidades, las excusas, etc., se ajustan en todo á lo establecido por la ley respecto á los concejales.

662.—Hay, pues, un Ayuntamiento dentro del Ayuntamiento, y un municipio subalterno de otro municipio, porque si bien á esta Junta pertenece la administracion particular del pueblo en cuanto á sus bienes y derechos propios, todavía puede inspeccionar sus actos el Ayuntamiento de aquel término, haciendo uso de su libre iniciativa, ó á instancia de uno ó más vecinos interesados (1).

663.—Nuestra opinion es poco ó nada favorable á esta desmembracion del municipio. Entre el municipio y la familia no hay grados intermedios con vida propia. La fuerza y el porvenir de las instituciones municipales no dependen de la multiplicacion de estos centros de aparente actividad, sino de la acumulacion de los elementos necesarios para constituir un poder real y efectivo, un verdadero gobierno cerca de los pueblos.

(1) Ley municipal, arts. 35 y sig.

CAPÍTULO VIII.

De los Consejos especiales de la administracion municipal.

664. —La administracion municipal, así como la provincial y superior, há menester algunas veces en su limitada esfera el auxilio de ciertas corporaciones especiales que la ilustren con sus conocimientos facultativos, la apoyen con sus virtudes ó la guien con su experiencia.

665.—Acaso nunca es más provechoso y eficaz este concurso que cuando la administracion procura aliviar el infortunio y mitigar el dolor de nuestros semejantes, no sólo por la dificultad de la empresa, sino tambien por la santidad del objeto. Entónces la virtud privada reune su celo ardiente á los esfuerzos del Gobierno, comunícase á la beneficencia pública el ardor de la caridad, dejan los socorros de ser cálculo de la política ó deuda del estado, y aparece el amor del prójimo en lucha con la miseria, teniendo á la sociedad de su parte.

666.—La ley habia confiado en la eficacia de esta union de la caridad pública y la privada, y de aquí tomaron orígen las Juntas municipales de Beneficencia, que además de sus atribuciones como cuerpos consultivos, organizaban y fomentaban los socorros domiciliarios, y muy particularmente los que se distribuian en especie (1); pero fueron suprimidas, no obstante sus buenos servicios, y sus funciones directivas y administrativas agregadas á los Ayuntamientos (2).

Poco despues el Gobierno juzgó conveniente restablecerlas como un medio de avivar el fuego de la caridad para con el en-

(1) Reglamento de beneficencia de 23 de Enero de 1822, restablecido por real decreto de 6 de Setiembre de 1836, reales órdenes de 3 de Abril de 1846 y 25 de Febrero de 1857, y ley de 20 de Junio de 1849.

(2) Decreto de 17 de Diciembre de 1868.

fermo y el pobre, más no en el concepto de una institucion de la Beneficencia pública, sino en calidad de auxiliares en el ejercicio del protectorado sobre las fundaciones piadosas de orígen particular.

El ministro de la Gobernacion, con audiencia de la Junta provincial, crea las municipales en los pueblos apartados de la capital que tengan instituciones de caridad ricas ó numerosas. Constan de cinco á nueve individuos y dependen de la provincial respectiva. Duran los cargos y se renuevan las Juntas lo mismo que aquéllas, y ejercen en la localidad iguales atribuciones que aquéllas en toda la provincia (1).

667.—Las Juntas locales de primera enseñanza se componen del alcalde, presidente, de un regidor, del cura párroco, y en donde hubiere más de uno, del que designe el gobernador, y de tres padres de familia. En los pueblos mayores de 10.000 almas se puede aumentar este número á propuesta del alcalde. Los vocales que pertenecen al Ayuntamiento cesan en sus cargos así que pierden el carácter de concejales. Los demás, de nombramiento del gobernador, duran cuatro años y pueden ser reelegidos.

668.—Sus atribuciones consisten en promover las reformas y mejoras de la instruccion primaria, vigilar la buena administracion de los fondos destinados al sostenimiento de las escuelas, dar cuenta al Rector y en su caso al Gobierno de las faltas que adviertan en su régimen y enseñanza, y evacuar los informes que les fueren pedidos (2).

669.—Las Juntas municipales de Sanidad fueron incorporadas en los Ayuntamientos respectivos, es decir, destinadas á formar una dependencia ó seccion de la administracion municipal (3).

(1) Decreto de 30 de Setiembre é instruccion de 30 de Diciembre de 1873, é instruccion aprobada por real decreto de 27 de Abril de 1875.

(2) Ley de 9 de Setiembre de 1857, arts. 287 y sig., decreto de 5 de Agosto de 1874 y real decreto de 19 de Marzo de 1875.

(3) Decreto de 18 de Noviembre de 1868.

LIBRO CUARTO.

DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

TÍTULO I.

DE LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO Á LAS PERSONAS.

CAPÍTULO I.

Objetos del derecho administrativo.

670.—Hasta aquí hemos tratado de la *administracion sujetiva*, esto es, considerada como poder ó instrumento de la accion social; ahora nos corresponde estudiar la *administracion objetiva* ó la materia de sus actos.

671.—Los jurisconsultos romanos enseñan que son tres los objetos del derecho, *personas*, *cosas* y *acciones*, cuya division prevalece aun en nuestros dias y es seguida en la docta Alemania por los partidarios de la escuela histórica, apartándose sin embargo más ó ménos de ella los que defienden el opuesto sistema filosófico.

De esta cuestion se deriva otra de muy alta importancia para Alemania é Inglaterra, la de codificacion, que entre nosotros carece de interés en cuanto á la práctica, porque nuestro derecho civil no es consuetudinario, sino que está codificado segun el principio clasificador de la jurisprudencia de Roma. Y siendo el derecho administrativo una rama colateral del derecho civil,

y debiendo verse en el estudio del uno el complemento del otro, el rigor lógico exige aplicar á la exposicion y enseñanza del primero igual método que se observa en el segundo, dando así á toda la jurisprudencia pátria formas análogas y proclamando la unidad del sistema.

672.—Tres serán, por tanto, los objetos del derecho administrativo, á saber, *personas, cosas* y *acciones ó procedimientos.* Examínense cuanto se quiera las leyes de la administracion, analícense sus actos, medítense sus providencias, siempre aparecerán influyendo en las personas ó en las cosas, aunque en último resultado terminará su accion en las primeras, porque *omne jus circa personas versatur.* Los procedimientos son fórmulas para aplicar el derecho y de consiguiente medios de influir ya en las personas, ya en las cosas.

673.—Quien gobierna ejerce derechos y cumple deberes á los cuales son correlativos otros deberes y otros derechos por parte de los gobernados. En la administracion se personifica la sociedad, y ésta no existe sino mediante el cambio recíproco de servicios entre el príncipe y los súbditos.

Deberes y derechos de la administracion relativamente á las personas, deberes y derechos de la administracion respecto á las cosas, y la jurisdiccion administrativa como fuerza reguladora de la autoridad, serán el objeto de nuestros estudios sucesivos (1).

CAPÍTULO II.

De las personas y de sus relaciones generales con la administracion.

674.—El hombre y el mundo exterior en sus relaciones de in-

(1) Mr. Mallein propone dividir la enseñanza del derecho administrativo en cinco partes, á saber: 1.ª Organizacion y atribuciones generales del poder administrativo: 2.ª In-

terés público componen la materia administrativa, y dentro de este inmenso círculo se ejercita la actividad del Gobierno.

675.—Generalmente es clara la desemejanza entre estos dos objetos del derecho administrativo; más como suele suceder que sea muy estrecho el nudo que liga las personas con las cosas, algunas veces ofrece no pequeñas dificultades clasificar ciertos actos de la administracion de órden mixto. El lenguaje económico, y aun el vulgar, acreditan esta doble relacion cuando llama á los artículos de primera necesidad en la vida *subsistencias*, y con más exactitud todavía *medios de existencia*.

Para obviar estos inconvenientes de método deberemos trazar una línea divisoria bien marcada y profunda entre los dos campos, asentando la regla que corresponden á la primera clase aquellos actos en los cuales aparecen las personas como objeto inmediato y directo del poder administrativo; y al segundo aquellos otros en que los hombres están interesados á consecuencia de sus relaciones íntimas con las cosas, en cuanto el dominio, la posesion, el uso y aprovechamiento de los bienes públicos, del estado, comunes y aun particulares, se modifican por respeto á un interés superior, manteniendo la administracion en su fiel la balanza entre la sociedad y el individuo.

676.—Hay deberes y derechos administrativos generales ó comunes á todos los miembros del cuerpo político, cualquiera que

tereses morales: 3.ª Intereses materiales: 4.ª Intereses morales y materiales; y 5.ª Medios generales de ejecucion. *Considérations sur l'enseignement du droit administratif.*

Mr. Laferrière, al dar cuenta de esta obra al Instituto, dice: «Es de notar que un profesor español, D. Manuel Colmeiro, correspondiente del Instituto, ha seguido poco más ó ménos el mismo plan que Mr. Mallein en la distribucion de su *Curso de derecho administrativo* en cinco libros; pero en vez de tomar por base de su division los *intereses* que conviene administrar ó proteger, la funda en los *deberes* de la administracion respecto á dichos intereses. Acaso la fórmula del profesor de la Universidad de Madrid es más filosófica que la del profesor de Grenoble, porque nada hay superior al deber, ni aun el derecho; y el derecho, en cuanto á la administracion que representa la sociedad que administra y protege los intereses públicos, se deriva de su deber para con la sociedad y los ciudadanos.» *Séances et travaux de l'Academie de sciences morales et politiques*, troisieme série, t. XXIV, p. 275.

Mr. Batbie, despues de hacer del *Derecho administrativo español* tales elogios que no estaría bien que el autor los repitiese, *procura inspirarse de su método* al escribir el *Traité thèorique et pratique de droit public et administratif*, obra clásica, llena de novedad y digna de alabanza. V. t. I, avert. p. 8.

Decimos esto, no en desahogo del amor propio, sino por dos razones poderosas. La primera y principal por infundir confianza en nuestro método de exponer y enseñar el derecho administrativo, todavía un poco vago é indeciso, como es natural en una ciencia nueva; y la segunda por aprovechar la ocasion de mostrarnos agradecidos á la bondad con que nos han juzgado los publicistas y jurisconsultos extranjeros.

sea su condicion, y otros hay particulares ó análogos al estado de las personas. Los primeros son absolutos: los segundos relativos. Unos y otros se refieren á la *conservacion* ó á la *perfeccion* de las personas, porque siendo el fin de toda asociacion política mejorar la condicion del hombre, todos los actos administrativos tienden á remover los peligros que amenazan su existencia, ó facilitar el desarrollo de sus facultades. El poder público no se contenta con proteger la vida del hombre, sino que tambien procura que la vida sea para él tranquila, útil y agradable.

677.—Así pues, el primer deber general de la administracion hácia las personas es velar por su conservacion; y como no hay deber sin un derecho correlativo, lo tienen las personas para reclamar de la administracion ciertos actos protectores de su existencia, siempre que el peligro constituya un mal público, causa legítima y necesaria de la intervencion de la autoridad.

678.—Tres causas comprometen la vida del hombre en la sociedad, á las cuales puede la administracion poner remedio total ó parcial, á saber, la escasez de mantenimientos, la insalubridad pública y la falta de órden interior, y tres serán, por tanto, los tratados que naturalmente se ofrecen los primeros á nuestro exámen; la policía de subsistencias, la policía sanitaria y la policía de seguridad.

Mas como ántes de procurar la conservacion de las personas conviene asegurarse de su existencia ó comprobarla de una manera oficial abriendo registros en donde conste de una manera auténtica y solemne que el hombre vive para la sociedad y pertenece á cierta categoría, si ha de gozar de los fueros inherentes á su estado ó condicion, consideramos como necesaria introduccion á estas materias ó como doctrina preliminar, exponer nuestro derecho administrativo respecto al censo de poblacion y al registro civil, que es su natural consecuencia.

SECCION I.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION COMUNES Á TODAS LAS PERSONAS.

CAPÍTULO III.

De la poblacion.

679.—Importancia de la poblacion.
680.—Censos.
681.—Los actos civiles se confunden con los actos religiosos.
682.—La administracion revindica sus derechos.
683.—Registro civil á principios del siglo.
684.—Reformas.
685.—Sistema posterior.
686.—Medios de coaccion.
687.—Nuevo registro civil.
688.—Emigraciones modernas.
689.—Sus causas más generales.
690.—Legislacion.

679.—«La ciudad, decia Augusto á los Romanos, no la componen las casas, ni los pórticos, ni las plazas; son los hombres quienes constituyen la ciudad.» La poblacion tiene la mayor importancia á los ojos del Gobierno, porque no hay derechos ni deberes administrativos sin título de ciudadano, como no hay vínculos de sociedad donde no existen una vida comun é intereses recíprocos. La administracion cuenta los miembros del estado y los ordena por clases, porque cada individuo que nace le impone obligaciones nuevas, cada uno que muere desata con los lazos de la vida los de la sociedad, y siempre que el hombre cambia de condicion entra en distinta esfera, y sus relaciones con el poder se modifican y transforman.

680.—Otras graves consideraciones obligan á la autoridad á seguir el movimiento de la poblacion, á formar un censo de los habitantes y á clasificar las personas por sexos, por edades y por razon de su estado politico y civil. En primer lugar, así como para imponer una contribucion es preciso empezar formando la estadística de la riqueza á fin de conocer la materia contribuyente, así tambien para cumplir la administracion con sus deberes con respecto á las personas ó repartir equitativamente las cargas y los beneficios entre ellas, debe comenzar averiguando el número y la categoría, ó la cantidad y la calidad de la poblacion.

En segundo lugar el incremento ó decremento de la poblacion es un barómetro seguro de la prosperidad pública, porque si no siempre el aumento de los habitantes supone un progreso proporcional en la felicidad de los pueblos, por lo ménos es una verdad eterna que sin medios de existencia, sin cierto grado de abundancia de artículos necesarios á la vida, la poblacion, en vez de crecer, menguaria, ya porque la ley de los nacimientos caminaria con suma lentitud disminuyendo el número de matrimonios, y ya porque el exceso de la miseria precipitaria en la tumba á millares de hombres gastados ántes de tiempo por crueles privaciones y víctimas de una precoz ancianidad, ó porque las débiles generaciones que viniesen al mundo, apénas nacidas, caerian lastimosamente segadas en flor, y pasarian en breves instantes de la cuna al sepulcro.

El primer censo de poblacion de que tenemos noticia es el verificado por el contador Alonso de Quintanilla en tiempo de los Reyes Católicos, segun el cual ascendia á 7.900,000 el número de habitantes de las provincias de Castilla en 1482. Las Córtes de Tarazona de 1495 mandaron formar el del reino de Aragon, dando por resultado 50,391 vecinos, ó sean por término medio, 251,955 habitantes. Juntando á estos datos las noticias oficiales que tenemos de la poblacion de Navarra y Cataluña en 1553, de Granada en 1594, de Guipúzcoa hácia el propio tiempo, de Valencia en 1609 y de Álava y Vizcaya en 1704, puede colegirse que la poblacion general de España en el siglo XVI fluctuaba entre nueve y medio y diez millones de habitantes.

El XVII fué desfavorable al incremento de la poblacion segun los cálculos de todos los escritores políticos de aquella época de decadencia para la monarquía española (1). El censo de 1768, promovido por el conde de Aranda, dió por resultado 9.309,804 habitantes, si bien hay graves razones para considerarlo diminuto, y lo comprueba el siguiente de 1787, debido al celo del conde de Floridablanca, que arroja el número de 10.409,879 habitantes. En 1822 se hizo otra numeracion de los súbditos de la corona de España en la Península é Islas adyacentes, subiendo el total á 11.661,980 almas. El censo de poblacion que últimamente servia de base al Gobierno para los actos oficiales, supo-

(1) V. *Historia de la economía política en España*, cap. LII. (T. II, p. 5.)

nia 12.162,872 habitantes; y los datos hasta ahora recogidos por la Junta general de Estadística elevan su número á 15.673,481 segun el último censo de 1860 (1).

Cada cinco años debia hacerse un recuento general de la poblacion de España, plazo que se alargó hasta diez por razones graves y siguiendo el ejemplo de otros estados de Europa.

El método adoptado es hacer un empadronamiento general y simultáneo de los habitantes de la Península y sus Islas adyacentes con distincion de la residencia accidental y el domicilio legal de cada uno. La inscripcion se verifica por medio de cédulas que expresan, no sólo el hogar y la familia, sino tambien el sexo, edad y estado civil de las personas, procurando que contengan el mayor número posible de noticias relativas á la ocupacion, profesion, ejercicio, empleo ú oficio de los inscriptos (2).

El censo de 1860 fué declarado oficial y de observancia obligatoria en todos los actos y disposiciones del Gobierno y de la administracion á que pueda ser aplicado, y lo es todavía con preferencia al padron de habitantes que deben haber formado los Ayuntamientos (3).

681.—Cuando los derechos del sacerdocio y del imperio no estaban bien deslindados, todos los actos civiles se consideraban actos religiosos que el párroco registraba en sus libros, á los cuales debia acudir la administracion para comprobar la edad ó el estado de las personas. El nacimiento no constaba sino por el bautismo, ni el matrimonio sino por la bendicion nupcial, ni el óbito sino por la sepultura eclesiástica. En suma, el ciudadano y el cristiano eran una cosa misma, el estado civil y el religioso se confundian, el sacerdote y el magistrado constituian una sola autoridad. Tan encarnado estaba en las costumbres este principio de confusion, que el solo intento de separar lo sagrado de lo profano esclareciendo y deslindando los derechos de la Iglesia y del estado, se habria calificado de impiedad; y sin embargo, el hombre tiene dos pátrias, la religion y la sociedad, y ambas le reciben en las puertas de la vida, y le acompañan hasta pisar los umbrales de la muerte.

(1) Reales decretos de 21 de Abril de 1831 y 12 de Junio de 1863. Véase Anuario estadístico de 1860-1861.

(2) Reales decretos de 30 de Setiembre de 1859, y 30 de Noviembre de 1861, y decreto de 7 de Junio de 1870.

(3) Real decreto de 12 de Junio de 1863 y real órden de 12 de Octubre de 1872.

682.—Ni la dignidad de la administracion, ni el bien público podian consentir que el clero fuese por más tiempo exclusivo depositario de las noticias comprobantes del movimiento de la poblacion y del estado de las personas. La ignorancia unas veces, el descuido otras y la falta de responsabilidad efectiva para con el Gobierno siempre, eran las causas más frecuentes de la poca exactitud con que solian llevarse los libros parroquiales, de cuyas faltas y abusos resultaba que la administracion estuviese á merced del clero en tan vital asunto, que la paz de las familias peligrase y los derechos civiles se hallasen comprometidos.

683.—Ya en una época lejana se reconoció esta necesidad y se procuró remediarla dictando varias providencias, las cuales continuaron rigiendo hasta nuestros dias, aunque con las variaciones oportunas para facilitar su ejecucion y ponerlas en armonía con las instituciones modernas (1). Posteriormente se encargó á los alcaldes que anotasen en diferentes libros los nacidos, casados y muertos, así como los expósitos de sus respectivos territorios, custodiándose estos registros en el archivo del Ayuntamiento, y remitiendo al gobernador de la provincia cada tres meses un extracto de su resultado confrontado con los libros parroquiales (2).

684.—Restablecida la ley de 3 de Febrero, continuaron las corporaciones municipales con el deber de llevar el registro civil, para cuyo exacto cumplimiento se mandó que todas las personas cabezas de casa, cualesquiera que fuesen su clase, condicion, fuero ó jurisdiccion, diesen parte al Ayuntamiento, bajo la multa que los alcaldes estableciesen, de los nacidos, casados y muertos que ocurriesen en sus respectivas familias con las mismas circunstancias que se exigen pàra los libros parroquiales, debiéndolo verificar en el término de tres dias los que habitasen en pueblos en donde residiese la autoridad municipal, y dentro de ocho los que viviesen en aldeas ó caseríos distantes de aquellos. La misma obligacion se impuso á los conventos, casas de venerables, hospitales y demás establecimientos de beneficencia, colegios ó casas de educacion (3).

(1) Real órden de 8 de Mayo de 1801.
(2) Real decreto de 23 de Julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos, art. 36, y real órden de 19 de Enero de 1836.
(3) Real órden de 10 de Diciembre de 1836.

685.—El sistema vigente en 1801 fué restablecido y modificado por una nueva instruccion sobre registro civil (1). Mandábase en ella que los arzobispos, obispos, vicario general castrense y todos los que ejerciesen jurisdiccion superior eclesiástica, comunicasen las órdenes competentes á los superiores de los conventos no suprimidos, así como los gobernadores de provincia á los directores, rectores ó administradores de hospicios, hospitales, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, para que en los formularios de sus respectivos libros se expresasen las circunstancias que en ella se determinaban, así en las partidas de bautismo como en las de casamiento y defuncion.

Los párrocos y superiores de las casas de beneficencia debian pasar á los respectivos Ayuntamientos estados numéricos por trimestres de los nacidos, casados y muertos en sus feligresías ó establecimientos; y los alcaldes cuidaban bajo su responsabilidad de exigir esta puntual remision y de examinar los estados, con facultad de ventilar las dudas que ocurriesen, comisionando al intento á un concejal; y si por parte de los párrocos ó superiores eclesiásticos se faltase á dicha puntualidad, los alcaldes les debian recordar de oficio su deber ántes de dar parte al gobernador.

El alcalde compendiaba los estados de los trimestres en un resúmen con arreglo á los modelos aprobados, lo remitia en el mes siguiente al recibo de los datos al gobernador, y éste formaba el de la provincia y lo elevaba al ministerio de la Gobernacion dentro de un plazo igual. Así se procuraba reconcentrar en las manos del Gobierno todos los resúmenes parciales con cuyo conjunto podia ir formando un censo general de poblacion.

La regencia provisional del reino inculcó la observancia de la instruccion citada, y dictó algunas providencias relativas á establecer la uniformidad y corregir la inexactitud de los estados trimestrales, pero sin modificar aquella legislacion (2).

686.—Posteriormente se mandó que los Ayuntamientos de las capitales, de las cabezas de partido y de todos los pueblos cuyo vecindario excediese de 500 vecinos, abriesen en sus respectivas secretarías un registro civil de nacidos, casados y muertos dentro de su término jurisdiccional, tomando por modelo el de Madrid. Á fin de lograr la mayor exactitud en las noticias dispuso

(1) Circular de 1.º de Diciembre de 1837.
(2) Órden de la Regencia de 21 de Noviembre de 1840 y real órden de 6 de Abril de 1847.

el Gobierno que los párrocos no pudiesen bautizar ni sepultar á nadie, sin que se les presentase papeleta del encargado de llevar el registro civil en que constase estar sentada en él la partida de nacimiento ó defuncion; y con respecto á matrimonios, se imponia á los párrocos la obligacion de dar parte circunstanciado de los que celebrasen cada dia dentro de las veinticuatro horas siguientes (1).

687.—Por último, la ley provisional de registro civil encarga á los jueces municipales en la Península y sus Islas adyacentes, y á nuestros agentes diplomáticos y consulares en territorio extranjero, inscribir y anotar todos los actos concernientes al estado civil de las personas.

El registro civil se divide en cuatro secciones: 1.ª nacimientos: 2.ª matrimonios: 3.ª defunciones, y 4.ª ciudadanía.

La inscripcion es obligatoria, y las certificaciones de los asientos contenidos en los libros del registro tendrán en lo venidero el valor de documentos públicos para acreditar el estado civil de las personas, con exclusion de las partidas sacadas de los libros parroquiales. Los actos anteriores se prueban por medio del registro eclesiástico ú otros establecidos en la legislacion hasta la data de la nueva ley vigente (2).

La ley pone los derechos civiles bajo la salvaguardia de los tribunales, y por eso el registro depende del ministerio de Gracia y Justicia, habiendo dejado de ser la materia de la competencia de la administracion. Sin embargo, como es tan grande la afinidad que tiene con el censo, el empadronamiento, y en general con todo lo que se refiere á la poblacion, nos ha parecido necesario ó conveniente consagrarle un recuerdo.

688.—Suelen ser las emigraciones voluntarias tan frecuentes y numerosas, que deben los Gobiernos considerarlas asunto de interés público y dictar providencias, si no para favorecerlas ó impedirlas, á lo ménos para ilustrar á los emigrantes acerca de su porvenir, y protegerlos contra la codicia de ciertos inhumanos especuladores. No hay en verdad derecho á retener á nadie en la pátria en donde ha nacido, si no está contento en ella y espera mejorar de fortuna pasando á establecerse en medio de otras gentes y naciones, con tal que cumpla los deberes que la

(1) Decreto de la Regencia de 24 de Enero de 1841.
(2) Ley de 17 de Junio de 1870.

ley impone á todo ciudadano. Tampoco hay derecho á obligar á nadie á que abandone contra su voluntad la pátria natural, sólo porque el exceso de poblacion puede ser causa de algunos males; pero cabe dentro de lo lícito y útil procurar indirectamente la concordia entre el interés público y el privado.

689.—El malestar verdadero en unos, en otros una necesidad moral, ó sea cierta vaga inquietud y un deseo invencible de novedades, y en otros la ciega esperanza de allegar riquezas por caminos extraordinarios, junto con la extremada division de la propiedad, la postracion de la industria, la dureza del servicio militar, el exceso de las contribuciones y otras causas análogas, son los móviles poderosos de la emigracion moderna, favorecidos por la mayor facilidad, rapidez y economía de los viajes, y estimulados por el ejemplo, la costumbre y la relacion de algunos maravillosos resultados.

690.—Nuestra legislacion administrativa recomienda á las autoridades promover las obras públicas, á fin de retener los brazos que salen en busca de ocupacion á países remotos: remedio poco eficaz, porque no es la falta accidental de trabajo lo que más influye en la emigracion de los habitantes de nuestras provincias septentrionales. Cuando á pesar de todo hubieren de hacerse expediciones de emigrantes, los gobernadores de provincia deben observar las reglas siguientes:

I. No consentirán que parta ninguna expedicion, ni se contrate el embarque de emigrados, sin que preceda una autorizacion especial para cada caso otorgada por el gobernador respectivo.

II. Deben visitar por sí, ó por medio del secretario del Gobierno político, ó de un comisionado especial ó autoridad de su confianza, y siempre bajo su responsabilidad, el buque expedicionario para asegurarse de su capacidad y demás condiciones regulares del pasaje.

III. No permitirán el embarque de mayor número de pasajeros que pueda transportar el buque segun su capacidad y toneladas despues de la carga de víveres, conforme á las ordenanzas de Marina.

IV. Procurarán que en los contratos con los pasajeros se expresen:

1. La cantidad y calidad de alimentos y agua que los emigrados han de recibir á bordo durante el viaje, para lo cual debe la

autoridad cerciorarse de que lleva el buque las provisiones y acopios suficientes.

II. El precio del transporte que será proporcionado á las estancias, así como el plazo dentro del cual habrán de satisfacerlo los emigrados, no pudiendo ser menor de dos años.

III. Las garantías que dieren los emigrados para el pago del pasaje, no permitiéndoles obligar la totalidad de su salario para el de fletes y gastos de viaje, sino hasta la tercera parte.

V. Mandarán extender los contratos por triplicado. Un ejemplar se conserva en el Gobierno de la provincia, y dos copias certificadas se remiten al ministerio de la Gobernacion para dirigirlas al representante del Gobierno en el puerto á donde se dirija la expedicion á fin de poder comprobar si las condiciones estipuladas se han cumplido.

VI. En caso de faltar los dueños ó armadores del buque al buen trato convenido con los emigrantes, incurren en una multa variable entre 200 y 500 reales por cada pasajero, prévia instruccion de expediente gubernativo.

VII. Los dueños ó armadores que hayan faltado más de dos veces á lo contenido en el párrafo anterior, quedan incapacitados para contratar nuevas expediciones (1).

Por más recomendable que sea la parsimonia en los reglamentos, todavía nos parece justo y necesario solicitar la proteccion de la autoridad en favor de los desdichados á quienes su mala estrella lanza fuera de la pátria. Padecerá un poco la libertad personal; pero saldrá ganando en ello la santa causa de la humanidad. En resolucion, el Gobierno ha hecho lo que podia y debia para proteger á los emigrantes contra el espíritu de disoluta codicia de las empresas que en esto especulan, y amparar á los españoles vejados y oprimidos en climas remotos.

CAPÍTULO IV.

De las subsistencias públicas.

(1) Reales órdenes de 16 de Setiembre de 1853, 27 de Mayo y 7 de Setiembre de 1856, y 30 de Enero de 1873.

691.—No son los particulares quienes deben vivir á costa del estado, sino el estado quien debe subsistir á expensas de los particulares, porque no hay otra fortuna pública que la suma ó agregado de las fortunas privadas, ni otro fondo de consumos que la riqueza individual. Al hablar de esta materia establecemos una gran diferencia entre el estado normal de las naciones y un momento de crísis pasajera, entre la actividad del trabajo libre y los esfuerzos del Gobierno para colmar el vacío accidental de los mantenimientos; y en suma, no entendemos lo mismo por *abundancia* que por *subsistencias*.

Por subsistencias significamos aquí lo estrictamente necesario para alimentar á un pueblo ó nacion en una época dada, y no queremos decir la copia y seguridad de las subsistencias mismas, pues eso ya seria abundancia. Subsistencias son los antiguos *abastos*, y su policía las reglas que la administracion dicta encaminadas á evitar la escasez y la carestía momentáneas de los objetos de uso más frecuente en la vida. No se trata de aquella accion indirecta que el Gobierno ejerce para promover la constante abundancia, removiendo los obstáculos que paralizan el desarrollo del interés individual y protegiendo y excitando la libertad de industria y de comercio, sino de otra intervencion directa que la sociedad reclama en épocas azarosas, cuando la aquejan ó se temen los males de una crísis económica ó el azote de las calamidades públicas.

El *hambre* es un mal gravísimo de suyo, que á semejanza de

la *peste*, crece en la imaginacion de los pueblos, añadiendo á sus verdaderos rigores peligros imposibles que atormentan el ánimo de grandes y pequeños, sin que la razon los calme, ni la prudencia los modere.

692.—En otro tiempo la policía de los abastos era de alta importancia, la legislacion minuciosa y el primer deber de los magistrados procurar no faltase la provision de los artículos que todo pueblo necesita para su diario sustento. Fiábase muy poco del interés individual, y así la administracion vejaba y oprimia interviniendo á cada paso, ya con prohibiciones y permisos, ya con tasas y posturas (1). Hoy la administracion abandona el campo al interés particular, y los pueblos se hallan mejor servidos; pero, sin embargo, ocurren acaso tales circunstancias que reclaman la accion extraordinaria del Gobierno ó su influjo más ó ménos inmediato y decisivo en punto á subsistencias.

693.—Dos sistemas puede emplear la administracion para velar sobre la provision de los pueblos dentro de los límites de la policía de subsistencias: primero excitar aun más el interés privado, levantando las trabas que la legislacion económica ó fiscal pusiere todavía á la libre circulacion de los artículos de primera necesidad, y segundo suplir momentáneamente con su poder la flojedad ó la inercia de los esfuerzos individuales, miéntras no desaparezcan las causas accidentales de la perturbacion de los mercados, y la actividad libre no recobre su curso sosegado y tranquilo.

Más medios hay todavía de mitigar los rigores de la escasez y de la carestía de las subsistencias; pero tienen ya otro sello y otro carácter: son socorros públicos y actos de beneficencia en favor de algunos individuos ó clases, que importa no confundir con las reglas de policía encaminadas á procurar la provision general de alimentos.

694.—Para avivar el estímulo de las ganancias y descargar el Gobierno su tarea en el celo inquieto del interés individual, adoptó en distintas ocasiones alguna de estas providencias.

695.—I. Abajar ó suprimir enteramente los derechos de introduccion ó de consumo impuestos á los artículos de primera necesidad.—Si son protectores ¿qué proteccion, por verdadera y eficaz que fuere, debe mostrarse inflexible para con los padecimien-

(1) V. *Historia de la economía política en España*, t. II, cap. LXXII.

tos y angustias de un pueblo escaso de subsistencias? Si equivalen á contribuciones ¿hay por ventura gravámen más injusto é irritante que el que pesa sobre las clases menesterosas, y crece en proporcion que la miseria pública va en aumento?

Cuando el mal consistiere en la carestía, promuévase la baratura; si radica en la escasez, foméntese la abundancia, y para esto redúzcanse los gastos de produccion y otórguese una latitud indefinida al comercio. En desapareciendo la crísis puede la administracion, si persevera en su sistema (que no calificamos), encerrar la libertad mercantil dentro de sus límites antiguos; pero miéntras la cuestion *propter vitam* se mantenga en pié, no hay motivo bastante poderoso para no suspender la legislacion económica ó fiscal establecida.

Esta doctrina fué aplicada alguna vez por el Gobierno al declarar exentos de todo derecho real, provincial ó municipal y de todo arbitrio ó impuesto de cualquiera clase ó denominacion, los granos y semillas alimenticias (1), á fin de evitar la carestía de subsistencias que por entónces empezaba á notarse; y en otra posterior mandando que volviesen á exigirse en todo el reino los derechos reales y demás impuestos y arbitrios que gravitaban sobre dichos artículos (2), en atencion á haber desaparecido las causas de aquellas providencias extraordinarias.

Por la misma razon ha solido el Gobierno declarar exentos del pago de derechos de portazgos, pontazgos y barcajes el transporte de granos para el consumo interior, y de los de tonelada, carga y descarga, faros y cualesquiera otros generales, provinciales ó municipales en favor de los buques que importasen trigo, harinas, cebada y maíz del extranjero (3).

696.—II. Ofrecer una prima á los especuladores.—Estas recompensas ó gratificaciones pueden servir á veces para traer las subsistencias á un punto dado, aumentando el incentivo de las ganancias. Son medios artificiales de procurar el abastecimiento de un pueblo ó nacion, de utilidad relativa y aplicacion transitoria; pero jamás deben erigirse en sistema, porque son muy costosos, están sujetos á fraude, empeñan á los capitales y al trabajo en una senda peligrosa separándolos de su direccion natural,

(1) Real órden de 14 de Marzo de 1847.
(2) Real órden de 23 de Julio de 1847.
(3) Real decreto de 17 de Enero de 1854, real órden de 1.º de Abril del mismo año y real decreto de 20 de Agosto de 1856.

y porque por sí solos son ineficaces ó insuficientes. No recordamos ninguna disposicion administrativa de este género, aunque sí fué indicada por el Gobierno á los gobernadores de provincia como remedio extremo de la carestía en la época á que se refieren las órdenes anteriores (1).

697.—Cuando el Gobierno se propone influir de una manera más directa en el abastecimiento de los pueblos, puede ejercer este influjo de los modos siguientes:

698.—I. Facilitando trabajo á las clases menesterosas.—Este no es seguramente un medio de aumentar en el instante las subsistencias, aunque sí de facilitar su adquisicion al gran número de personas que viven de su jornal. Donde hay empleo útil para los brazos, hay tambien dinero, y donde la moneda circulante abunda, no escasean los artículos de primera necesidad, porque el comercio libre los lleva hácia donde más compradores se presentan y mejor se pagan.

Cuando la ocupacion es productiva, como lo son todas las obras públicas, entónces hace el Gobierno un doble beneficio por las mejoras materiales que proporciona á los pueblos y por la solicitud paternal con que mira á la clase obrera.

Algunas veces es tambien una necesidad política ofrecer trabajo útil y productivo á los brazos involuntariamente ociosos, y así lo ha comprendido el Gobierno en varias ocasiones (2).

699.—II. Prohibir la exportacion de los artículos de primera necesidad.—Si la prohibicion es rigorosa, su efecto será estancar las subsistencias en los mercados nacionales y detener el alza de sus precios. Esta providencia no debe dictarse sino bajo las condiciones siguientes:

1. Que la escasez sea verdadera y no imaginaria, lo cual no siempre es fácil distinguir, porque el terror pánico del hambre en todos tiempos ha herido vivamente la imaginacion de los pueblos, y por eso mismo, ántes de cerrar las puertas á los artículos de primera necesidad, conviene reunir datos y noticias acerca de sus existencias en toda la nacion, de las cantidades que se extraen y del estado general de los pueblos vecinos en punto á mantenimientos (3).

(1) Real órden de 1.º de Mayo de 1847.
(2) Reales órdenes de 9 de Junio de 1847, 12 de Abril de 1848 y otras.
(3) Real órden circular de 11 de Febrero de 1847.

II. Que la escasez sea general ó casi general en los mercados extranjeros más inmediatos, y el desnivel de los precios interiores y exteriores tanto, que deba abrigarse el prudente recelo de que el movimiento espontáneo del comercio precipitará la exportacion, y disminuirá las reservas hasta el punto de no bastar las existencias ciertas ó probables para el propio consumo.

III. Que no existan causas artificiales de escasez ó carestía, como trabas al comercio, dificultad de transportes, impuestos onerosos, reprobados monopolios y otras semejantes.

IV. Que el Gobierno haya tentado ántes otros medios más suaves de abastecer á los pueblos, considerando que la prohibicion de exportar es un recurso extremo y un remedio peligroso, pues si bien empleado aliviará el dolor de la escasez y de la carestía de las subsistencias, aplicado sin discreccion agravará el mal, porque impidiendo la salida de los productos existentes, pudiera llegarse hasta secar la fuente misma de la produccion.

«Ántes de dictar tan extremadas resoluciones (dijo el Gobierno), el jefe de una provincia encargado de la policía de las subsistencias, debe adoptar en caso de penuria otras medidas que, sin estar fundadas en prohibiciones y restricciones que aniquilan el comercio, socorran la necesidad local y transitoria producida por la carestía de los granos, ya ilustrando á sus administrados sobre la necesidad de comprar más caro el pan en los años de escasez, so pena de aumentar y hacer mayores y permanentes las escaseces y miserias para lo futuro, si por abaratarlo se dictan próvidencias que agoten las fuentes productivas, entre las cuales es una de las principales el tráfico interior, ya procurando trabajo á las clases menesterosas, ya promoviendo obras públicas, ya excitando el celo de los pudientes por medio de suscripciones para socorrer á sus convecinos, ya vigilando los mercados para evitar el monopolio que tenga por mira hacer subir el precio de los objetos de primera necesidad, ya destruyendo toda gabela ó imposicion que los encarezca, ya presentando en el mercado trigos procedentes de los pósitos á más bajo precio que el ordinario para establecer una saludable concurrencia, y ya en fin destinando cantidades en metálico para que los panaderos puedan ejercer su industria á más bajo precio» (1).

(1) Real órden circular de 1.º de Mayo de 1847.

v. Y por último, que disipados los temores de escasez y carestía, vuelva el tráfico de las subsistencias á su estado normal, y se restituya á la agricultura y al comercio toda la libertad de accion que de justicia se les debe, y de la cual sólo en circunstancias extraordinarias pueden ser privados (1).

700.—III. Permitir la importacion de los objetos de general consumo, si estuviese ordinariamente prohibida.—Sólo el comercio exterior puede llenar los huecos de la produccion interior. Estos permisos suelen ser temporales y los otorga la administracion, ora por un plazo cierto, ora durante un término indefinido, porque siendo la relajacion de las leyes económicas establecidas, tanto debe durar la suspension, cuanto las circunstancias que la motivan.

Tambien hizo el Gobierno uso de esta facultad en varias épocas de penuria; pero unas veces fué solamente regla de parcial aplicacion á las provincias donde más amenazaban la escasez ó la carestía de las subsistencias (2), y otras se hizo extensiva á toda la Península; bien que siempre constituyó un régimen verdaderamente transitorio y excepcional.

Nuevas providencias relativas á la importacion y exportacion de granos y semillas alimenticias fueron dictadas por el Gobierno con el ánimo de acudir al remedio de la escasez y carestía de los cereales en tiempos más cercanos de cortas cosechas. Por último alzó la prohibicion de exportar y restableció el libre tráfico de las sustancias alimenticias, ya porque juzgase vencida la crísis, ó ya porque tuviese más fé y confianza en la libertad del comercio (3).

La legislacion vigente abolió el sistema de puertas abiertas y puertas cerradas que ántes regia la exportacion é importacion de los granos, harinas y legumbres, como diremos en su lugar; y de aquí que el Gobierno carezca de las facultades que ántes tenia de mantener el verdadero ó falso equilibrio de la entrada

(1) Real órden de 23 de Julio de 1847.

(2) Decretos de las Córtes de Cádiz de 22 de Marzo, 19 de Octubre y 16 de Diciembre de 1811, reales órdenes de 3 de Mayo y 23 de Julio de 1847, real decreto de 11 de Julio de 1856, real órden de 22 de Julio del mismo año, reales órdenes de 26 de Enero y 18 de Febrero de 1857, y reales decretos de 13 de Mayo y 16 de Setiembre de dicho año, y 6 de Junio de 1858.

(3) Reales decretos de 22 de Agosto y 25 de Octubre de 1867, reales órdenes de 11 y 17 de Enero de 1868, y reales decretos de 1.º y 17 de Marzo y 22 de Abril, y decreto de 22 de Diciembre del mismo año.

y salida de los cereales como uno de los medios de conjurar las crísis de las subsistencias, á no hallarse revestido, en virtud de autorizacion legislativa, de poderes extraordinarios (1).

701.—IV. Formar acopios de artículos de primera necesidad por cuenta de la administracion.—Este sistema es antiguo en España en donde conocemos los establecimientos destinados á dicho servicio público con el nombre de pósitos. Á decir verdad el objeto de los pósitos no es solamente remediar la falta de subsistencias, pues además prestan grano á los labradores para la siembra; pero nosotros hablaremos aquí de ellos, porque no tanto son una institucion semejante á un banco agrícola, cuanto un simple repuesto ó fondo de reserva consistente en especies alimenticias, el cual se forma en épocas de abundancia y baratura para combatir las eventuales escaseces y carestías. Tampoco deben ser considerados remedios accidentales ó medidas de circunstancias, sino instituciones permanentes sugeridas por el espíritu de prevision y economía de nuestros antepasados.

702.—Es incierto el orígen de los pósitos, que tal vez desciendan de la policía anonaria de los Romanos. Sin remontarnos á tan grande antigüedad, parece verosímil que se introdujeron en España á impulsos de la caridad y se propagaron á favor de las prácticas comunales. Debieron generalizarse en los primeros años del siglo XVI, pues Bobadilla escribiendo en 1594, dijo que se usaban en estos reinos de pocos años ántes (2). Tuvieron principio en convenios entre los vecinos los más, y algunos en fundaciones piadosas, por ejemplo, los de Alcalá y Torrelaguna que creó á sus expensas el cardenal Jimenez de Cisneros. La primera ley que á ellos se refiere y en la cual se ordena lo conveniente en punto á su arreglo y direccion, es del año 1584.

En 1792 habia en España 5,249 pósitos municipales, y además 2,833 particulares y pios, en todo 8,082, cuyas existencias en granos y dinero ascendian á un total de 444.000,000 reales (3). La necesidad de combatir la penuria que ántes experimentaban los pueblos con frecuencia, ya porque las cosechas de nuestro suelo no alcanzasen para el consumo interior, ya por-

(1) Aranceles de aduanas aprobados por decreto de 12 de Julio de 1869, conforme á la ley del presupuesto de ingresos de 1.º de Julio del mismo año.

(2) Política de corregidores por el licenciado D. Luis Castillo de Bobadilla, lib. III, capítulo III, núm. 27.

(3) V. *Historia de la economía política en España*, t. II, pág. 517.

que la indiscreta policía de los abastos públicos, en vez de procurar la abundancia, atrajesen la escasez, sugirió este buen pensamiento que fué adoptado en casi todo el reino.

Eran los pósitos, no tanto establecimientos de crédito, como instituciones de beneficencia, por lo que tenian de bancos de labradores pobres, que prestaban granos ó dinero para comprarlos, á módico interés mediante hipoteca ó fianza equivalente.

Como la utilidad de los pósitos se pone de manifiesto en los años estériles, conforme la agricultura vaya prosperando, las cosechas sean más regulares y copiosas y el tráfico interior y exterior de cereales se avive y extienda, la institucion de estos graneros públicos ó reservas de provisiones entrará en un período de decadencia, y al fin acabará por perder su primitivo carácter de anona.

703.—Á fines del siglo pasado y entrado ya el presente, no bastando el producto de las rentas para cubrir las cargas ordinarias y extraordinarias del erario, aceptó el Gobierno las ofertas que varias justicias y Juntas de pósitos le hicieron de sus fondos, y el 20 por 100 en granos y dinero (1). Poco despues les exigió la tercera parte aunque en calidad de préstamo, para atender á las provisiones del ejército y armada (2).

Con estas exacciones ruinosas y con los abusos que en la administracion de los pósitos se introdujeron á la sombra de las guerras civiles y extranjeras que se han sucedido, llegaron aquellos graneros á su mayor grado de postracion y abatimiento. Con todo eso habia en España en 1850, 3.410 pósitos con las existencias de 9.350,654 reales en metálico, 1.763,871 fanegas de todos granos y 3.633,000 reales en papel-moneda, cuyas existencias se duplican acumulando los créditos realizables.

En 1861 el número de pósitos aparece reducido á 3,043, los cuales llegaron á reunir la suma de 862,843 fanegas de trigo, 92,963 de centeno, 27,515 de cebada y 3.909,919 reales en dinero efectivo. Fué valorado su capital en 189.697,026 reales y el número de labradores socorridos ascendió á 150,306 (3).

Por último, en 1863 existian 3,407 pósitos cuyas existencias

(1) Real decreto de 17 de Marzo de 1799.
(2) Real decreto de 8 de Marzo de 1801.
(3) Reales órdenes de 9 de Febrero de 1861, circular de 25 de Junio de 1862 y Memoria aprobada por real órden de 20 de Abril de 1866.

en reserva ascendian á 4.540,139 reales, 363,456 fanegas de trigo, 55,091 de centeno y 42,981 de cebada (1).

704.—El gobierno de los pósitos estuvo al principio al cuidado de juntas especiales nombradas por los interesados mismos ó por los Ayuntamientos; pero reconociendo la administracion la necesidad de ejercer su derecho de suprema inspeccion y vigilancia, encargó al Consejo de Castilla la direccion superior de este ramo en 1608. Una corporacion tan numerosa y revestida con tan latas facultades, era muy poco á propósito para administrar: la experiencia acreditó su descuido ó su incapacidad, y pasaron dichos establecimientos al ministerio de Gracia y Justicia en 1751. Una contaduría especial entendia en todo lo gubernativo, y una subdelegacion conocia de lo judicial que en los pueblos estaba encomendado á los corregidores ó alcaldes mayores (2).

Volvieron los pósitos al Consejo de Castilla en 1792, el cual formó un nuevo reglamento para evitar los abusos y fraudes en el manejo de caudales y frutos, y estaba la administracion inmediata á cargo de los corregidores y justicias de cada pueblo, como subdelegados del Consejo. Las Córtes de Cádiz confiaron su administracion á las autoridades provinciales: en 1814 tornaron á su antiguo estado: en 1818 fué restablecida la superintendencia general de pósitos agregada al ministerio de Gracia y Justicia, volviendo en 1820 al régimen administrativo de 1812: reapareció la autoridad del superintendente en 1824, y en 1834 se agregó definitivamente el ramo de pósitos al nuevo ministerio del Fomento, y hoy radica en el de la Gobernacion (3).

Esto en cuanto á la administracion superior: la inmediata corresponde á la autoridad local, si los pósitos son municipales, porque segun la ley, es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos el cuidado y conservacion de todos los bienes y derechos del municipio y de los establecimientos que de él dependan. Los Ayuntamientos pueden nombrar, si les parece, una comision permanente que entienda en este ramo de la administracion municipal (4).

(1) Real órden de 7 de Abril de 1864.
(2) Real decreto de 16 de Marzo de 1751 y real cédula de 13 de Mayo de 1792.
(3) Reales decretos de 7 de Agosto y 20 de Mayo de 1814, 20 de Mayo de 1818 y 7 de Noviembre de 1820; decreto de la Regencia de 1.º de Octubre de 1823 y reales decretos de 31 de Mayo y 14 de Julio de 1824 y 11 de Enero de 1834.
(4) Ley municipal, arts. 55 y 67.

Los alcaldes ejercen una accion directa y tienen una inmediata intervencion en el gobierno de los pósitos:

I. Como ejecutores de todos los acuerdos de los Ayuntamientos.

II. Como jefes superiores de la administracion municipal.

III. Como encargados de velar sobre el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudacion é intervencion de los fondos comunes.

Por manera que en los Ayuntamientos reside la potestad reglamentaria en materia de pósitos, y á los alcaldes competen las atribuciones activas.

Si los pósitos son pios ó de fundacion particular, administran sus legítimos patronos, limitándose la intervencion del Gobierno á ejercer un simple derecho de protectorado ó tutela, encaminado á que la voluntad del fundador sea cumplida, pues tal es la jurisprudencia comun á todas las fundaciones ó establecimientos que, si bien tienen un orígen privado, miran á los intereses colectivos.

Eran jueces de pósitos los alcaldes mayores y ordinarios nombrados por el Rey, tanto en los pueblos de realengo como en los de señorío; pero hoy todos los negocios contenciosos del ramo de pósitos están sujetos á la jurisdiccion ordinaria (1).

705.—Cuando en un distrito municipal hubiere más de un pósito, sea cualquiera su denominacion, cuyos caudales se destinen al servicio del vecindario, si el Ayuntamiento considera útil su agregacion, está obligado á instruir expediente en que haga constar por medio de un inventario general el caudal en granos, dinero, fincas, censos y enseres de cada establecimiento. Hecho esto, se anuncia al público por medio de edictos la refundicion, se pone de manifiesto el expediente en la secretaría de Ayuntamiento por término de 15 dias, y se unen á él las reclamaciones que se produzcan en contrario.

El acuerdo que recaiga necesita la aprobacion de la Comision provincial para ser ejecutivo, porque se trata de la reforma de un establecimiento municipal de beneficencia (2).

706.—En la administracion de los pósitos deben considerarse cuatro puntos principales, á saber: 1.° la custodia de los granos

(1) Real órden de 2 de Marzo de 1834.
(2) Real decreto de 12 de Setiembre de 1861, art. 44, § 6, y ley municipal, art. 79.

y caudales; 2.° el método de distribuir los socorros; 3.° el reintegro de los anticipos, y 4.° la contabilidad.

707.—I. De las existencias en metálico ó especies pertenecientes á los pósitos, así como de todo cuanto se recaude, debe hacerse cargo el depositario de los fondos del municipio. Unas y otras deben estar cerradas en paraje seguro y bajo tres llaves distintas que guardan el depositario, el ordenador y el interventor.

Hay dos libros de asiento para la entrada y salida de caudales, y otros dos para llevar la cuenta y razon de los granos: estos últimos se depositan en otra arca de tres llaves que habrá en el granero con tal destino. Los libros deben formarse con papel del sello de 2 reales (1). No se permite extraer cantidad alguna en dinero ni en especies, que no fuere intervenida por todas estas tres personas ó por otras de su confianza que lo hagan á cuenta y riesgo de los principales responsables. Tampoco es lícito invertir los caudales ni los granos en otros fines que los de su instituto y destino, bajo la responsabilidad de los que acordaren y ejecutaren lo contrario, y de ser castigados con la pena correspondiente á su malicia (2).

708.—II. El repartimiento de los granos pertenecientes á los pósitos tiene dos objetos: suministrar á los labradores pobres las semillas de la próxima cosecha, y procurarles subsistencias durante los meses mayores (3).

En el primer caso, cuando llega la época de la sementera, el alcalde, á nombre del Ayuntamiento, llama por edictos á todos los jornaleros y labradores pobres para que le dirijan sus solicitudes, expresando las tierras que labran, el grano que poséen, las faltas que notan y todas cuantas circunstancias fueren conducentes á ilustrarle acerca de sus necesidades. La corporacion municipal debe acordar en vista de los memoriales y con presencia de informes, la manera de verificar el repartimiento.

Si hubiere agravios, tiene el vecino que se considera perjudicado facultad para reclamar ante la misma corporacion, contra cuya resolucion definitiva puede todavía intentar recurso de alzada ante la Comision provincial. En este primer repartimiento no deben los Ayuntamientos expender arriba de la tercera parte

(1) Real órden de 8 de Junio de 1863.
(2) Ley 4, tít. xx, lib. VII, Nov. Recop.
(3) Abril, Mayo, Junio y Julio.

de los granos existentes en el pósito; pero sí podrán, como árbitros y jueces exclusivos, disponer nuevos repartos, si la necesidad así lo reclama.

En el segundo caso, cuando el objeto es facilitar subsistencias á los menesterosos, se hace la distribucion segun el mismo método que en el anterior. Si hubiere grano sobrante del primer repartimiento, puede el pósito reducirlo á pan por su cuenta, ó dárselo fiado á los panaderos que lo soliciten y más ofrezcan, con tal que el plazo para pagarlo no exceda de ocho dias. Si no hubiese necesidades públicas, aunque sí se experimentase carestía, debe vender sus existencias para renovarlas, y para aumentar la provision de los mercados y promover la baratura; más no lo hará si los precios estuvieren bajos, porque entónces experimentaria pérdida ó quebranto el establecimiento (1). Si no tuviese granos existentes, y sí caudales, el Ayuntamiento se halla autorizado para disponer la compra de aquéllos, encargando dicha comision á personas de su confianza que podrán desempeñarla en el pueblo mismo ó en los inmediatos, segun crea más conveniente á los intereses generales y á los particulares del pósito. La ley de la Novísima Recopilacion citada que contiene casi todas estas disposiciones reglamentarias, encarga por último que los Ayuntamientos procedan como diligentes padres de familia, y procuren que la administracion ceda en mayor bien de los pueblos.

709.—III. El reintegro de los granos ó caudales adelantados ha merecido una especial atencion al legislador; y si alguna vez parece excesivamente cáuto y hasta rigoroso, obsérvese que no de otro modo seria posible evitar la pronta ruina de los pósitos.

No se entrega partida alguna de granos ó dinero sin preceder el otorgamiento de una obligacion hipotecaria de reintegro corroborada con fianzas. Llegada la próxima cosecha que suele ser la época en que expira el plazo de todos los préstamos del año anterior, deben los deudores reintegrar al pósito devolviéndole las cantidades recibidas, con más las creces que se llaman pupilares, consistentes en medio celemin por fanega, si fuesen especies, y si metálico, el 3 por 100 (2). Queda á eleccion del deudor

(1) Real órden de 14 de Noviembre de 1836.
(2) Real cédula de 15 de Julio de 1815.

verificar el reintegro en granos ó en dinero; y si prefiriese lo primero, han de ser trasladados al pósito desde la era antes de entrojarlos (1).

La recaudacion está al cuidado de los Ayuntamientos cuyos individuos son responsables de las partidas fallidas por su tolerancia ó negligencia.

710.—Para declarar una deuda fallida debe el Ayuntamiento instruir expediente en que se acredite la imposibilidad legal de reintegrarse el pósito en todo ó en parte. Despues de apurados los medios del procedimiento administrativo, y oido el dictámen de la comision permanente, si la hubiere nombrado, y si no, del regidor síndico, acuerda el alcalde que se cierre el expediente como de deuda fallida ó incobrable por insolvencia del deudor, del fiador, si lo hubiere, y de los individuos de las comisiones ó Ayuntamientos que otorgaron el préstamo ó salida sin garantía, ó que descuidaron el reintegro. Cerrado el expediente, se somete á la aprobacion de la Comision provincial (2).

711.—Las esperas ó moratorias en el pago de las deudas á pósitos sólo pueden concederse á instancia de parte, y afianzando la persona responsable á satisfaccion de la junta ó comision de gobierno el pago de la cantidad principal en los plazos convenidos con las creces que hayan de acumularse.

La concesion de moratorias toca á los Ayuntamientos, cuyos acuerdos no son ejecutivos miéntras no fueren aprobados por la Comision provincial.

712.—Los expedientes de moratorias deben contener los documentos siguientes:

I. Solicitud documentada del deudor ó responsable con expresion de los plazos y garantías que ofrece.

II. Testimonio del secretario del Ayuntamiento constando el orígen y concepto de la deuda, la fecha del préstamo, las creces acumuladas, el importe de las costas si las hubiere causadas, las garantías presentadas ó que se presenten de nuevo, y las creces que se devenguen al primer plazo.

III. Informe de la comision ó del regidor síndico sobre la validez de las garantías.

IV. Acuerdo del Ayuntamiento concediendo ó negando la es-

(1) Circular de 18 de Junio de 1819.
(2) Real órden circular de 29 de Junio de 1861, y ley municipal, art. 80.

pera, ó proponiendo la concesion ó negativa segun los casos.

Repútanse causas justas para la concesion de moratorias á los pueblos ó particulares la esterilidad del año, el apedreo por nubes, la destruccion por langosta y otras semejantes (1).

713.—Tales eran los privilegios de los pósitos á fin de mantener la integridad de sus fondos, que los créditos incobrables se satisfacian por medio de arbitrios ó repartimientos vecinales; pero han cesado ya las formas de reintegro que ántes se verificaban segun las reglas de encabezamiento, de utensilios ó de otra manera directa (2), así como la exaccion de cualesquiera arbitrios é impuestos establecidos para la restauracion de los fondos de pósitos, sea cual fuere la naturaleza de dichos grávamenes (3).

Todos los débitos anteriores al dia 1.° de Junio de 1814 están perdonados y declarados extinguidos, ya provengan de los préstamos ó repartimientos ordinarios y extraordinarios hechos á los particulares, ya de ménos cargo de cuentas en que no pueda hacerse efectiva la responsabilidad, exceptuándose de esta gracia aquellas deudas de la citada época que procedan de alcances contra los depositarios ó individuos de los Ayuntamientos y juntas que han manejado los pósitos, ó de malversacion de fondos, y tambien las que se hallen ya aplazadas ó afianzadas, ó se estén reintegrando con los productos de bienes ó fincas arrendadas ó en administracion (4).

De los débitos posteriores á aquella fecha y anteriores al 31 de Diciembre de 1843 se condona el 60 por 100 así á los Ayuntamientos como á los particulares, siempre que no resulten segundos contribuyentes responsables á su pago (5).

714.—Los expedientes que se manden instruir con motivo de las instancias de perdon que hicieren los deudores, habrán de contener:

I. La solicitud del interesado.

II. El informe del Ayuntamiento asociado á un número de mayores contribuyentes igual al de concejales, siempre que ni unos ni otros sean deudores al pósito.

(1) Decreto de las Córtes de 14 de Setiembre de 1837, y real órden de 29 de Junio de 1861.
(2) Real decreto de 25 de Setiembre de 1833.
(3) Real órden de 20 de Enero de 1834.
(4) Real órden de 9 de Junio de 1833, arts. 1 y 2.
(5) Real órden de 25 de Julio de 1848.

III. El testimonio ó certificacion del secretario del Ayuntamiento en que consten la fecha en que se contrajo el débito, el importe de las creces pupilares ó intereses acumulados, el concepto del préstamo, esto es, si procede de un repartimiento ordinario ó extraordinario, la fianza ó garantía prestada, si alcanza á obtener el reintegro total ó sólo una parte, si podria realizarse el cobro de una vez ó en varios plazos sin causar la completa ruina de los deudores ó responsables, los procedimientos seguidos á fin de conseguir el pago, sus resultados y los fundamentos para conceder una moratoria que sin perjuicio del pósito ofrezca alguna comodidad al deudor.

IV. La aprobacion de la Comision provincial.

El perdon se otorga siempre con la cláusula de por ahora, y sin perjuicio de la mejor fortuna del deudor (1).

Está prohibido abrir los expedientes generales para la concesion de moratorias ó perdones á deudores en masa. Á cada deudor se le forma expediente particular y separado, se le liquida su deuda y se le otorga ó no la gracia que solicita, procurando por este medio guardar la justicia distributiva, velar sobre los fondos del pósito é impedir los abusos que nacen del deseo de favorecer á personas determinadas (2).

715.—Como los pósitos se hallasen en posesion de varias fincas rústicas y urbanas que habian adquirido en pago de deudas, cuya administracion era poco lucrativa, si no gravosa á dichos establecimientos, se mandó proceder á la venta y enajenacion en pública subasta de todas cuantas les perteneciesen en plena propiedad, prévia tasacion y con citacion de los antiguos dueños ó sus herederos, salvo solamente los edificios destinados á paneras y oficinas del ramo (3). El Gobierno juzgó con razon que esta riqueza territorial seria más útil al estado enajenándola y convirtiéndola en propiedad particular.

Tambien deben los Ayuntamientos acordar la enajenacion del papel del estado perteneciente á los pósitos, con autorizacion del Gobierno prévio informe de la Comision provincial (4).

716.—IV. Siendo los pósitos unos establecimientos municipa-

(1) Real órden de 29 de Junio de 1861.
(2) Real órden de 16 de Junio de 1863.
(3) Reales órdenes de 27 de Diciembre de 1829 y 25 de Julio de 1848, art. 3.
(4) Real órden de 26 de Mayo de 1862. V. además la circular de 19 de Julio de 1861, y la real órden de 7 de Agosto de 1862 sobre liquidacion y prescripcion de estos créditos.

les, su sistema de cuenta y razon debe ajustarse á las reglas señaladas para la contabilidad municipal. El importe de los necesarios jornales para conducir granos, conservarlos, expenderlos y otros trabajos semejantes, habrá de considerarse un gasto obligatorio, porque pertenecen á esta categoría los que causan las instituciones de beneficencia que poséen los pueblos.

717.—La utilidad de los pósitos, como una especie de montes de piedad con el objeto de poner coto á la usura, causa poderosa de la ruina de los labradores, está fuera de duda; más su eficacia para remediar la carestía de las semillas alimenticias, si era alguna cuando la policía de los abastos paralizaba el comercio interior de los granos, no puede hoy soportar la comparacion con los beneficios de la libre competencia.

718.—Olvidan los apologistas de los pósitos que aun supuestas su bondad y excelencia, los mismos bienes se trocaban en males con los abusos de la administracion. Los más ricos tenian el manejo de los frutos y caudales, y todo se tornaba en daño de los pobres. Aquéllos se repartian el trigo y dinero entre sí, favoreciendo á sus parientes y allegados, aunque no tuviesen labor ni con qué hacer el reintegro, y éstos tomaban prestada la menor parte con durísimas condiciones. Otros sacaban gruesas partidas del pósito para negociar por sí mismos ó por tercera persona; y la codicia de disfrutar de tan grandes provechos aumentaba los deseos de entrar en los Ayuntamientos, despertábase la intriga, empezaban los pleitos, ejecuciones y venganzas, se corrompian las costumbres, se enemistaban las familias y todo paraba en aumentar la miseria de los pueblos. «No hay para qué ocultar (dice un documento oficial) las simulaciones de repartos y reintegros, la injusticia y desigualdad de los mismos, la enormidad de las hipotecas exigidas cuando los que solicitan grano no gozan del favor del Ayuntamiento, esperas que no se justifican, fallidos sin razon alguna, cuentas que no se rinden, responsabilidades que se burlan, capitales que desaparecen, pósitos que no tienen creces y otros que no las quieren tener por no tomarse el trabajo de repartir los Ayuntamientos... Los repartos y reintegros en especie dan lugar á una porcion de prácticas abusivas en la clase y medida de los granos que se prestan y reciben: la variedad de las semillas por una parte hace que los labradores las lleven medianas y otros excelentes segun el distinto favor que disfrutan de

los administradores: por otra las mediciones más ó ménos escrupulosas y la diversa apreciacion de los granos de recibo al tiempo de reintegrarse, siembran una desigualdad irritante y funesta, sin favorecer poco ni mucho los progresos de la agricultura» (1).

Grandes han sido los esfuerzos del Gobierno para extirpar estos vicios y corto el fruto recogido; más ahora que el gobierno de los pósitos, es asunto de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos ¿estarán mejor ó peor administrados? Comprar y vender granos es negocio particular y libre; y cuando la autoridad lo toma por su cuenta y lo manejan los vecinos, se convierte sin remedio en negocio de compadres.

719.—Todavía el Gobierno, no confiando sin duda en la eficacia de los pósitos, ó extendiendo su prevision á los pueblos que carecen de ellos, autorizó á los Ayuntamientos en una época reciente de alarma más bien que de verdadera escasez, para que hiciesen pedidos de granos á los mercados interiores y extranjeros, y á los gobernadores de provincia para que aplicasen cualesquiera fondos ó levantasen préstamos bajo la garantía de un próximo reembolso, si aquellas corporaciones careciesen de recursos con que hacer frente á la penuria (2).

Medidas son éstas no de interés permanente, sino de aplicacion transitoria, y que por lo mismo no forman una constante jurisprudencia administrativa; pero enseñan, sin embargo, un camino trillado y sugieren, si la experiencia las abona, un recurso más para combatir la escasez ó la carestía de las subsistencias. Siempre será un mal que los Ayuntamientos hagan el oficio de mercaderes; y si bien toda autoridad superior abriga pensamientos más altos que suelen concebir las inferiores, tambien acontece que los abusos sean más graves y de mayor trascendencia. El Gobierno compra y vende no mirando á la ganancia, sino guiado por cálculos é intereses políticos: emplea manos mercenarias que no suelen ser ni tan diligentes ni tan puras como las que sirven á los particulares: lleva las subsistencias á los mercados más temidos, y no á los más necesitados: resultan de ordinario los granos inútiles para el consumo, ó experimentan averías que con más diligencia se hubieran evitado; y por

(1) Memoria aprobada por real órden de 20 de Abril de 1866.
(2) Real órden de 3 de Mayo de 1847.

último, aleja á los especuladores que no pueden competir con un empresario administrador del presupuesto, y se convierte el comercio de cereales en un verdadero monopolio; y todo monopolio es hambre, así como toda libertad es hartura para los pueblos.

Este absurdo sistema merece la reprobacion y censura de los hombres versados en el estudio de las leyes económicas, y la ciencia administrativa lo debe vituperar como ineficaz para remediar los males de la escasez y carestía de las subsistencias (1).

CAPÍTULO V.

De la policía sanitaria.

720.—El sentimiento innato de la propia conservacion domina las sociedades como los individuos. Existir ó no existir es el perpétuo dilema en que la humanidad se agita, y todos sus esfuerzos en el órden físico, y todas sus investigaciones en el órden moral, son la expresion exacta de la lucha constante del hombre con la destruccion; lucha en que las generaciones se reemplazan y cuyo premio es la vida bajo todas sus faces, la vida depurándose por grados y dilatándose en el órden de los tiempos.

La salud es el mayor bien del hombre, porque la salud es la plenitud de la vida. El enfermo oscila entre la vida y la muerte, y vive solamente á medias en un estado penoso de dolor. La sociedad padece, si padecen sus miembros, se priva de su concurso temporal cuando enferman, y los pierde para siempre cuando mueren.

721.—Miéntras bastan los esfuerzos individuales para neutralizar las causas perturbadoras de nuestro organismo, la administracion abandona el cuidado de la salud al interés particular y la higiene es privada; más cuando los principios de destruccion

(1) En época no muy lejana se abrió al ministro de Hacienda un crédito extraordinario de 60 millones de reales con aplicacion á la compra de granos en los mercados extranjeros y su importacion por cuenta del Gobierno. Real decreto de 28 de Octubre de 1856. Los resultados justifican la prevision de los economistas, y abonan de todo en todo nuestra doctrina.

resisten á la eficacia de estos medios ordinarios de combatirlos, entónces interviene la autoridad para proteger la salud de los administrados, y la higiene es pública.

La higiene pública no es sino la misma higiene individual, y sólo se diferencia de la privada en la escala de sus aplicaciones: la una habla al hombre, la otra se dirige á la sociedad.

722. Las providencias de la administracion encaminadas á mantener la salubridad pública constituyen la policía sanitaria que es un ramo de la policía general, y tambien parte de la policía municipal.

La accion administrativa en punto á sanidad pública es esencialmente previsora: la higiene preserva la salud combatiendo las causas generales ó locales de enfermedad, disipando los focos de infeccion ó impidiendo el contagio. El orígen de las enfermedades, así endémicas como epidémicas y esporádicas, se encuentra en la naturaleza del suelo, en el aire, en las aguas, en los alimentos, en las costumbres y en otras causas todavía mal conocidas. Cuando la administracion puede extirpar la raíz del mal, debe hacerlo; cuando no, atenuar sus efectos, y si las dolencias fuesen exóticas, le queda aun el recurso de dictar reglas que impidan su importacion y atajen su propagacion.

Descepando bosques unas veces, haciendo plantaciones otras, desecando lagunas siempre, y sustituyendo el cultivo al estado salvaje de las tierras, se purifica el aire, se suaviza la temperatura y se corrige la insalubridad de los climas. Así desaparecieron de las antiguas Galias y de la Germania las enfermedades que diezmaban su poblacion; y en nuestros dias, descuajando los montes seculares de la Pensilvania, cesaron las fiebres malignas que ántes eran allí tan frecuentes y mortales.

Tambien el régimen alimenticio influye de una manera notable en la salud pública. Las escaseces y carestías engendran unas enfermedades y agravan otras, y el predominio de ciertas sustancias determina la especialidad de tales dolencias, así como la adulteracion de los alimentos y bebidas es causa de muchas.

La ciencia y el arte de curar deben ser asimismo objeto de la inspeccion sanitaria del Gobierno. Los estudios prévios y las pruebas de capacidad que se exigen á los médicos, cirujanos y farmacéuticos demuestran que la solicitud paternal de la admi-

nistracion comprende cuánto peligro no habria en abandonar el ejercicio de estas profesiones á una desenfrenada competencia, así como la elaboracion, introduccion, venta y aplicacion de las sustancias medicinales y venenosas. Las mayores garantías serian ineficaces ó ilusorias, si la administracion no prohibiese ejercer aquellas profesiones sin título que acredite su aptitud, y no escarmentase á los intrusos con toda severidad.

723.—Á tres puntos, pues, reduciremos las doctrinas administrativas concernientes á la policía sanitaria, considerando en globo el diverso orígen de las causas perturbadoras de la salud pública, á saber, la atmósfera, los alimentos y la curacion de las enfermedades.

ARTÍCULO 1.º—*Epidemias.*

724.—La atmósfera ejerce suma influencia en la salud pública, ya por la periodicidad de sus fenómenos, y ya por las modificaciones que experimenta en sus propiedades meteorológicas

ó en su composicion; de donde se originan todas las enfermedades que por su cualidad de propagarse y extenderse á un gran número de individuos, designaremos con el nombre genérico de *epidemias*.

La administracion no debe limitarse, como ha solido por mucho tiempo, á impedir el contagio por la via del mar, ni tampoco es admisible en buenos principios la division de la sanidad en marítima y terrestre, puesto que ambas componen la policía sanitaria, significan un mismo interés y representan un solo ramo del servicio público que debe estar confiado á las propias autoridades. La diferencia debe existir en los reglamentos, porque siendo distintas las causas de insalubridad, diversos habrán de ser tambien los medios de combatirlas.

§ I.—Policía sanitaria interior.

725.—La policía sanitaria interior vela por la salud pública:

726.—I. Dando salida á las aguas estancadas cuyas mefíticas exhalaciones alteran el aire, vician la atmósfera y desarrollan calenturas intermitentes, más rebeldes y peligrosas en las zonas meridionales en donde es más intensa la accion de un sol abrasador. Estas ú otras causas análogas de insalubridad deben ser combatidas por los medios higiénicos que fueren más apropiados á la situacion del país y á las influencias de la estacion (1).

La ley considera obras públicas las que tienen por objeto la desecacion de lagunas y terrenos pantanosos, y para facilitarlas, no sólo autoriza la enajenacion forzosa, pero tambien convida al aprovechamiento de estas aguas cediendo á las empresas ó particulares los terrenos del estado ó del comun que resulten desecados ó saneados (2). Además, las lagunas ó pantanos desecados y reducidos á cultivo ó pasto, gozan de la exencion de tributos por espacio de 15 años (3).

727.—II. Cuidando de que los establecimientos públicos y privados de enseñanza, los hospicios, los hospitales, las casas de correccion de ambos sexos, los teatros, y en general todas las

(1) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, cap. v.

(2) Instruccion de 10 de Octubre de 1845, art. 1, real decreto de 29 de Abril de 1860, artículo 26, real órden de 2 de Mayo de 1858, reales decretos de 30 de Enero y 5 de Mayo de 1861, y ley de 3 de Agosto de 1866, arts. 104 y sig.

(3) Ley de 23 de Mayo de 1845, contribucion de inmuebles, cultivo y ganadería, base 3.ª

reuniones numerosas ocupen edificios salubres y se sometan á un régimen higiénico muy severo.

Por esta razon se ha dispuesto que las escuelas públicas estén bien situadas y ventiladas, en lugar sano y distribuidas de una manera conveniente para que los niños quepan con comodidad; y en cuanto á las privadas es obligacion de quien intentare establecerlas, dar parte del sitio en que proyecta colocarlas á la autoridad, la cual lo hará visitar para asegurarse de que ni el paraje, ni el edificio ofrecen inconveniente que pueda perjudicar á la salud de los alumnos. Tambien debe la autoridad civil reconocer el local que se destina á los colegios y fijar el número de alumnos que puede admitir cada uno atendida su capacidad, y si el establecimiento se trasladase á otro edificio, habrá de ser visitado nuevamente y modificada la autorizacion segun las circunstancias (1).

728.—Los hospitales públicos deben situarse en cuanto fuere posible en los ángulos ó extremos de las poblaciones, y el número de dichos establecimientos proporcionarse al de habitantes, á fin de evitar el hacinamiento de los enfermos que tanto influye en la salubridad. Es una observacion constante que la mortalidad es mayor en los grandes hospitales que en los pequeños: pasando de 1,000 ó 1,200 los enfermos es muy difícil ó tal vez imposible reprimir los abusos y evitar los peligros de la infeccion. Los reglamentos especiales determinan cómo debe procederse respecto á la ventilacion, limpieza y fumigaciones, al modo de depositar los cadáveres y á todo cuanto interesa á la higiene de estas casas de beneficencia (2).

729.—En las cárceles y presidios tambien se adoptan precauciones sanitarias, unas relativas á la ventilacion de los edificios y cuadras, otras tocantes á la limpieza y aseo de los presos y confinados, y lo mismo en las casas de correccion para mujeres (3). Prescindiendo del pernicioso influjo que el desaseo personal ejerce en el carácter de los detenidos, es constante que la falta de limpieza de los establecimientos penales los convierte en focos de infeccion y en sentinas de graves enfermedades tifoideas, cu-

(1) Reales órdenes de 12 de Agosto de 1838 y 4 de Marzo de 1844, y reglamento de estudios de 19 de Agosto de 1847, arts. 351 y 352.

(2) Reglamento de beneficencia de 23 de Enero de 1822, tit. VII.

(3) Ordenanzas de presidios y reglamento para las cárceles y casas de correccion de mujeres.

yos estragos no se contienen dentro de los muros de aquellas prisiones, sino que amenazan invadir las casas y pueblos inmediatos. El abandono de la persona en la vida privada es un gérmen de enfermedad, y en la vida comun es la muerte. Para el hombre libre es el aseo un deber personal, y un deber público para todo encarcelado.

Aunque los presos fuesen las únicas víctimas de esas causas latentes de insalubridad, de esas influencias sordas que gastan su vida y los arrastran á una muerte prematura, todavía la razon, la humanidad y la justicia exigen que no se les imponga una pena mayor que la ley señala y el juez aplica, á saber, la privacion de su libertad y de sus derechos de ciudadano. La prision por sí sola agrava ya el castigo legal, porque nunca se conseguirá reducir el tributo que en ella se paga á la muerte hasta igualarlo con el que satisfacemos en la vida libre: doble motivo para que la administracion cuide con esmero de la higiene carcelaria. Supuesta la verdad de aquella severa máxima: «todo lo que se debe exigir de una prision, es que no mate», ¡cuánto no resta aun por hacer á la administracion hasta disminuir en las cárceles y presidios la espantosa ley de la mortalidad!

730.—III. Generalizando los beneficios de la vacuna.—La inoculacion de la viruela natural pudo con apariencia de razon ser resistida, puesto que muchos niños eran víctimas de ella; pero en la vacuna no existe tal peligro, y por eso la administracion adopta disposiciones eficaces para extenderla, imponiendo esta obligacion á los Ayuntamientos, delegados de medicina y cirugía y Juntas de Sanidad y Beneficencia (1). De antiguo está mandado que en todos los hospitales de las capitales de provincia se destine una sala para vacunar gratuitamente á cuantos niños les fueren presentados á los cirujanos del establecimiento en los dias de cada semana señalados para esta operacion (2), y además se recomienda á los gobernadores que no permitan concurrir á las escuelas de primeras letras á los que no presentaren certificacion de estar vacunados, y se les encarga tengan especial cuidado en reclamar del Gobierno todos los medios necesarios para que sean inoculados gratuitamente los niños de las familias pobres (3).

(1) Ley de 28 de Noviembre de 1855, art. 99.
(2) Real órden de 14 de Agosto de 1815.
(3) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, cap. V, y ley de 28 de Noviembre, art. 100.

Los beneficios que la humanidad debe al descubrimiento de Jenner son haber disminuido el número de ciegos, preservar la belleza nativa de nuestra especie y alargar el término medio de la vida. Estos no son en verdad bienes individuales solamente, sino tambien ventajas sociales, porque aumentan el número y el valor de la poblacion de los estados, aun cuando la virtud preservativa de la inoculacion no alcance más que á disminuir la frecuencia y la intensidad de la viruela.

El Gobierno creó recientemente un Instituto nacional de vacuna bajo la dependencia directa é inmediata de la Academia de Medicina, y la superior del ministro de Fomento (1).

731.—IV. Dictando rígidas providencias acerca de la inhumacion y exhumacion de los cadáveres. Á este fin ordenó el Gobierno en varias ocasiones la construccion de cementerios, para que las exhalaciones de los muertos no infestasen el aire que han de respirar los vivos, y no aumentasen así las epidemias que por esta sola causa adquieren una asoladora intensidad. La administracion cela particularmente para que donde aun no los hay, se levanten al punto estos asilos de la muerte y sean sometidos á una policía severa, y para que en los depósitos de los cadáveres, en los entierros y en las exhumaciones se observen las reglas que la experiencia acredita como necesarias, entre tanto que éstas se fijan en una ley particular (2).

Desde muy antiguo existe en España la prohibicion general de enterrar en los templos. «Soterrar non deben ninguno en la iglesia, si non á personas ciertas que son nombradas en esta ley», dijo don Alonso el Sábio (3); y esta legislacion fué confirmada por la posterior que manda construir cementerios fuera de poblado (4).

Los cementerios deben colocarse, pues, extramuros, siempre que no haya dificultades invencibles ó grandes anchuras dentro de los pueblos, en parajes ventilados, inmediatos á las parroquias y léjos de las moradas de los vecinos. La naturaleza del terreno debe ser silícea ó calcárea para que la putrefaccion sea más rápida, y las exhalaciones desprendidas de la materia ani-

(1) Real decreto de 24 de Julio de 1871, y real órden de 17 de Abril de 1875.
(2) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, cap. v.
(3) Ley 1, tít. XIII, Part. I.
(4) Ley 1, tít. III, lib. I y V, tít XL, lib. VII, Nov. Recop.

mal muerta en menor cantidad y ménos nocivas. Tambien se ha de procurar no construirlos cerca de las corrientes que surten de aguas potables á la poblacion, á fin de que no se inficionen en su tránsito (1). Cuando hubiere necesidad de ocupar un terreno de propiedad particular y no se aviniere su dueño á cederlo, puede expropiársele por causa de utilidad pública; y si el terreno es concejil, debe destinarse á la construccion del cementerio, acreditando ántes la necesidad de hacerlo y la extension del que se destina á este uso (2).

Todavía debieran ser las leyes más explícitas y designar la profundidad de las zanjas, la colocacion de los cadáveres, su distancia recíproca, la forma de las plantaciones que embellecen la mansion de los muertos y depuran la atmósfera sin impedir la circulacion del aire y diseminacion de los miasmas, y prohibir la construccion de edificios y la abertura de pozos á las inmediaciones de los cementerios, con otros pormenores al parecer de escasa, pero en realidad, de suma importancia para la higiene pública.

Los cadáveres de las monjas en clausura deben ser sepultados en los átrios ó huertos de los monasterios ó conventos, y nunca en los coros bajos ni en las iglesias. Si alguna comunidad carece de paraje conveniente para este uso, deben ser conducidos los restos de sus religiosas á los cementerios públicos en donde se les designará un sitio á propósito. La autoridad civil tiene la obligacion de reconocer dichos átrios ó huertos para asegurarse de su ventilacion y demás condiciones higiénicas, ántes de permitir la inhumacion en ellos (3).

Está permitido el depósito de cadáveres en las iglesias por solo el tiempo que la ciencia aconseja y que es compatible con la salud pública, siempre que concurran las condiciones siguientes:

I. Que el depósito sea en capillas del todo separadas de los templos.

II. Que no estén habilitadas para el culto, ni por otro motivo tengan los fieles entrada en ellas.

III. Que se observen con todo rigor las precauciones higiénicas de ventilacion y purificacion.

(1) Real órden de 2 de Junio de 1833.
(2) Reales órdenes de 28 de Octubre de 1833 y 16 de Julio de 1857.
(3) Real órden de 30 de Octubre de 1835.

IV. Y tan sólo en épocas normales, ó cuando no aflige al país ninguna epidemia (1).

Está repetidas veces prohibido celebrar exequias ó funerales de cuerpo presente en las iglesias destinadas al culto, aunque no reine ninguna epidemia, con la sola excepcion de si los cadáveres se hallan embalsamados (2).

Tambien debe la administracion adoptar prudentísimas cautelas para impedir los horribles accidentes de sepultar á personas vivas. El establecimiento de salas de observacion en donde se depositen todos los cadáveres verdaderos ó presuntos ántes de conducirlos á su última morada, y un servicio público bien organizado con este objeto, garantizarian á la sociedad contra los culpables descuidos de un médico inexperto, ó la precipitacion temeraria de los parientes del enfermo. Las exhumaciones requieren una policía especial que concilie la justa satisfaccion de los deseos piadosos de las familias ó personas interesadas en la traslacion de los cadáveres, y los graves respetos á la salubridad pública.

732.—Asimismo, para evitar otras desgracias semejantes, no se puede hacer ninguna autópsia, ni embalsamar los cadáveres hasta pasadas 24 horas desde que ocurrió la defuncion.

Para proceder á estas operaciones se requiere:

I. Peticion por escrito de la familia del difunto ó á lo ménos del pariente más cercano.

II. Certificado del facultativo que le hubiese asistido en su última enfermedad.

III. Presencia del subdelegado de medicina que autoriza el acto.

IV. Que se hagan por profesores de medicina ó cirugía.

V. Que se hagan en los hospitales ó en las escuelas de Medicina ó Cirugía.

De todo se extiende un acta que el subdelegado remite con oficio al alcalde para su conocimiento, y para que la mande archivar (3).

733.—La exhumacion y traslacion de los cadáveres no pueden verificarse sin que precedan los siguientes requisitos:

(1) Real órden de 11 de Abril de 1856.

(2) Reales órdenes de 20 de Setiembre de 1849, 28 de Agosto de 1855, 13 de Febrero de 857, 8 de Setiembre de 1865 y 15 de Febrero de 1872.

(3) Real órden de 20 de Julio de 1861.

I. Que hayan trascurrido dos años por lo ménos desde su inhumacion.

II. Autorizacion del gobernador de la provincia, prévio reconocimiento facultativo hecho por dos profesores de la ciencia de curar, del cual resulte que no perjudican á la salud pública.

III. Vénia de la autoridad eclesiástica, á quien toca velar sobre la religion de los sepulcros.

IV. Que los cadáveres exhumados sean trasladados á cementerios ó panteones particulares, si se hallan situados fuera de las poblaciones.

Cuando hubieren pasado cinco años despues de darles sepultura, el gobernador puede ordenar su exhumacion de la manera y con los requisitos oportunos, disponiendo siempre que se haga con el respeto debido, dando conocimiento al de la provincia adonde hubieren de ser trasladados y obteniendo ántes el asentimiento de la autoridad eclesiástica; más si los cadáveres estuviesen embalsamados, pueden ser exhumados en cualquier tiempo y sin necesidad de reconocimiento facultativo. Tampoco pueden ser trasladados los cadáveres de un punto á otro del mismo cementerio ántes de los cinco años desde la inhumacion, sino en el tiempo y con los requisitos expresados. Los gobernadores, sin embargo, pueden abreviar el plazo en aquellos cementerios cuya capacidad no fuere proporcionada al número anual de las defunciones.

Las solicitudes para trasladar los cadáveres sepultados en una provincia á otro punto de la misma, deben dirigirse al gobernador respectivo que concede ó niega la autorizacion necesaria; pero si la traslacion hubiere de ser de una á otra provincia, ó para traer á España restos sepultados en tierra extranjera, se dirigen al ministerio de la Gobernacion, acreditándose préviamente la circunstancia de hallarse el cadáver embalsamado, ó probando que habiendo pasado más de dos años desde que recibió sepultura, se encuentra ya en un estado de completa desecacion (1).

734.—Algunos dolorosos encuentros de las autoridades civil y eclesiástica (y decimos dolorosos en cuanto turban la necesa-

(1) Reales órdenes de 19 de Marzo de 1848 y 12 de Mayo de 1849, 30 de Enero de 1851, 31 de Agosto de 1853, 19 de Junio y 16 de Julio de 1857, y 6 de Agosto y 19 de Noviembre de 1867: Cód. penal, art. 355.

ria concordia del sacerdocio y el imperio y la paz de las conciencias), obligaron al Gobierno á establecer por punto general:

I. Que se deje expedita la jurisdiccion de los diocesanos, siempre que nieguen á un cadáver la sepultura en lugar sagrado (1).

II. Que la custodia de los cementerios católicos pertenece á la autoridad eclesiástica; y de consiguiente á los curas párrocos, y no á los alcaldes, corresponde guardar sus llaves, porque los fieles, miéntras viven, forman parte de la sociedad civil, y desde que mueren, sus restos pasan al poder de la Iglesia que los recibe y les da sepultura bendecida (2).

735.—V. Prohibiendo en los pueblos el establecimiento de fábricas, talleres, laboratorios, almacenes ó depósitos insalubres, porque alteran el aire ó lo impregnan de emanaciones nocivas; peligrosos, porque pueden causar explosiones ó producir incendios, é incómodos porque suelen ser más ó ménos insalubres además de vecinos molestos y desagradables. Nuestra legislacion sanitaria es sumamente parca en este punto importantísimo para la administracion, en el cual se comprenden tres graves intereses á un tiempo, la salud pública, la industria y la propiedad. Una sola ley dice que siendo útil á la salud pública, que dentro del recinto de la Corte y demás poblaciones no se establezcan fábricas y manufacturas que alteren ó inficionen notablemente la atmósfera, como jabonerías, tenerías, fábricas de velas de sebo, cuerdas de vihuela, ni los obradores de artesanos que se ocupan en aligaciones de metales y fósiles que alteran el aire, la junta de gobierno propondrá cuanto le parezca conveniente para cortar las funestas consecuencias que pueden sobrevenir de esta tolerancia (3).

Un reglamento particular determina las precauciones que deben rodear la fabricacion de la pólvora, de fulminantes y toda clase de sustancias explosivas; pero de esta materia trataremos á propósito de la industria en general, llegada la ocasion oportuna.

Las ordenanzas municipales pueden suplir en gran parte el silencio de las leyes y reglamentos, procurando conciliar el libre

(1) Real órden de 29 de Octubre de 1861.
(2) Real órden de 18 de Marzo de 1861.
(3) Ley 5, tít. XL, lib. VII, Nov. Recop.

ejercicio de la industria con el respeto que se debe á la salud pública (1). A este fin deben clasificar los establecimientos más ó ménos insalubres en tres categorías: en la primera entran los que conviene alejar de las habitaciones particulares y de todo paseo ó camino; á la segunda corresponden los que pueden situarse en poblado, pero con ciertas precauciones y bajo la vigilancia de la policía; y á la tercera los que son del todo inofensivos é inocentes, y que si requieren una autorizacion prévia, es sólo por adquirir la certeza de que sus operaciones no molestarán al vecindario.

736.—Cuando á pesar de los medios preventivos se haya declarado alguna enfermedad de carácter contagioso en cualquiera pueblo del reino, deben las autoridades procurar la extincion de los gérmenes del mal y atajar la propagacion de esta plaga á los demás puntos. Las providencias sanitarias que nuestra legislacion administrativa manda adoptar son relativas á tres distintos estados en que la salud de aquel pueblo puede encontrarse, á saber:

I. Miéntras se sospecha el mal.
II. Durante su rigor.
III. Cuando cesa.

737.—I. Los alcaldes, inmediatamente que tuvieren noticia de algun caso de enfermedad sospechosa, deben, lo primero, informarse del médico y de la familia acerca de los síntomas, progreso y método curativo de la enfermedad, si ha muerto el enfermo, si hay esperanzas de salvarle, su complexion, edad y sexo, procedencia y trato en los quince dias ántes de enfermar; si negociaba ó se rozó con efectos extranjeros capaces de contagio, si visitó á alguno ó algunos enfermos, dónde y cómo, y si éstos padecieron tambien, aunque hayan sanado, igual dolencia. Lo segundo, recomendar á la familia y domésticos la más cautelosa asistencia y disponer el mayor aislamiento posible, aconsejando que en su estancia sólo éntre la persona encargada desde el principio ó con más frecuencia de su servicio. Lo tercero, dar al instante parte al gobernador de aquella ocurrencia, cuya autoridad deberá transmitir la noticia al Gobierno, para que con pleno conocimiento de causa pueda proveer lo necesario (2).

(1) Véanse las Ordenanzas de policía urbana y rural de Madrid, arts. 291 y siguientes.
(2) Real decreto de 17 de Marzo de 1847, art. 18.

738.—II. Luégo que la existencia del contagio fuere cierta, el alcalde dará nuevo parte al gobernador de la provincia, y publicará por bando ó de otro modo solemne el estado sanitario de la poblacion; y entónces deberá disponer que la correspondencia sea despachada con piques ó aberturas de una regular dimension por ambas superficies y empapada en vinagre, incomunicar el vecindario y prohibir las reuniones públicas. Esta última providencia no siempre se adopta por no aumentar la alarma y consternacion de los habitantes, y para impedir el abandono de los enfermos en el seno de las familias.

739.—En los puertos de mar se cierra la entrada á las embarcaciones que no sean de su matrícula, excepto en el caso de naufragio próximo ú otros urgentes, y asimismo se manda recoger todos los timones de los buques surtos en él para que no se den á la vela; pero cumplido el mes del contagio, pueden ser habilitados los buques surtos en el puerto con patente sucia para los lazaretos de Mahon ó Vigo ántes de dirigirse á otro puerto español. Aunque se permite salir á los pescadores, es bajo prohibicion de alejarse de la vista del puerto, de rozarse con otros buques, de pernoctar en la mar y de extraer gentío para desembarcarlo en cualquier punto de la costa, ó de violar por otros medios la incomunicacion, de cuya rigorosa observancia son responsables los patrones (1).

740.—Para que la incomunicacion séa eficaz, debe establecerse un cordon sanitario ó una línea de tropas á media legua del pueblo en toda su circunferencia, y otro á la distancia de 10 leguas. La primera permite la salida de todas las personas y familias que lo deséen, á excepcion de las autoridades locales é individuos del Ayuntamiento. Durante la epidemia está formalmente prohibido conceder bajo ningun pretexto licencia para ausentarse á los empleados en el ramo de Beneficencia de cualquiera clase y categoría, ya sirvan en los establecimientos generales, ya en los provinciales ó municipales. No se pone obstáculo á la salida de los facultativos que la intenten con objeto de visitar en sus enfermedades á los habitantes del campo, á no ser que la escasez de profesores los hiciere necesarios en el pueblo; más el profesor que residiendo en él lo abandonare despues que se puso en

(1) Reglamento de 17 de Marzo, art. 15.

duda su estado sanitario, incurre en la pérdida del título, donde quiera que se halle. Los que hubieren salido no pueden regresar al pueblo miéntras no sea declarado en libre comunicacion; y si quieren pasar á punto sano, deben sujetarse á cuarentena rigorosa y á expurgo general de sus efectos (1).

La segunda línea se establece para prohibir que durante el primer mes desde la declaracion del contagio, ningun morador comprendido en esta zona sospechosa la traspase para penetrar en lo interior sin una causa calificada de urgentísima; pero cumplido el mes y asegurado el aislamiento del contagio en el pueblo infestado, se permite el tránsito á todas las personas que lleven patente de sanidad (2).

741.—La conveniencia de los cordones sanitarios es todavía objeto de controversia en la medicina; sin embargo, la opinion general se inclina á que en las enfermedades contagiosas el aislamiento es útil, aunque sin el hacinamiento de los enfermos, sin la escasez de víveres y otros objetos de necesidad y de comodidad para la vida, sin dificultad de prestar los auxilios de la medicina, los consuelos de la caridad y los cuidados de la familia á los dolientes, y en suma, conciliando la severa ejecucion de las leyes sanitarias con los deberes de la humanidad que santifica el infortunio. Cuando no reuna estas condiciones, el aislamiento, en vez de favorable, será muy nocivo á la salud pública.

Nuestra legislacion parece muy perpleja en este y otros puntos dudosos de policía sanitaria, principalmente desde la última reforma, porque ni aprueba ni reprueba el sistema de acordonamiento interior; pero autoriza al Gobierno para adoptar cualesquiera medios preventivos que estime oportunos (3).

Por regla general está prohibido el sistema cuarentenario interior (4); precepto vago, porque somete la ley al arbitrio del Gobierno. Su observancia ó inobservancia dependen de la variedad de casos y opiniones acerca de la naturaleza del mal y de la eficacia de los medios imaginados para combatirlo. Bien se colige el pensamiento del legislador favorable al libre trato y comunicacion de los pueblos, aunque no se atreve á romper de

(1) Reglamento de 17 de Marzo de 1847 y real órden de 13 de Setiembre de 1865.
(2) Ibid., art. 16.
(3) Ley de 28 de Noviembre de 1855, art. 58.
(4) Ibid., art. 57.

todo en todo con ciertas doctrinas y hábitos arraigados por el espacio de algunos siglos.

En cuanto á las enfermedades que se transmiten por medio del aire inficionado, los cordones son inútiles como ineficaces para contener las corrientes atmosféricas que sirven de vehículo á los gérmenes de la enfermedad, y como inútiles, perjudiciales.

742.—III. Al entrar el último enfermo contagiado en su período de convalecencia, debe anunciarse la desaparicion de la enfermedad de igual manera solemne que se anunció su invasion. El alcalde lo pone en conocimiento del gobernador de la provincia, y éste lo eleva á noticia del Gobierno para que lo comunique á todos los agentes diplomáticos residentes en la Corte. Pasado este peligro cesan las cautelas y cuidados de la autoridad, se restablecen las comunicaciones por mar y tierra si se hallan interrumpidas, y en fin todo vuelve á su estado normal.

§ II.—Policía sanitaria exterior.

743.—La policía sanitaria exterior comprende el servicio de sanidad relativo á evitar la introduccion de enfermedades pestilenciales por las costas y fronteras del reino.

Entre el régimen sanitario marítimo y el terrestre hay una diferencia esencial, á saber, que el primero es permanente, y el segundo temporal ó aplicable tan sólo cuando lo exigen las comunicaciones con un pueblo infestado por alguna enfermedad contagiosa.

744.—El temor de que ciertas dolencias exóticas de carácter contagioso se introdujesen principalmente por la via del mar, es la causa de la distincion uniforme de los certificados de sanidad ó patentes en limpia y sucia, segun el grado de confianza ó recelo que el estado sanitario de los buques inspira.

745.—Repútanse de patente sucia:

I. Las procedencias que están ó han estado despues de su salida infestadas de alguna enfermedad contagiosa.

II. Las que vienen de país contagiado.

III. Las que han comunicado con personas ó cosas contagiadas.

IV. Las procedencias que de las Antillas y Seno Mejicano lle-

garen á nuestros puertos desde 1.° de Julio hasta 31 de Octubre (1).

Las épocas de adoptar precauciones sanitarias respecto á los buques de esta procedencia empiezan á contarse desde su salida de aquellos puntos, y no desde su arribada á nuestros puertos. Todos los mercantes de la Península y sus islas adyacentes están clasificados con relacion al servicio sanitario en puertos de primera, segunda, tercera y cuarta clase (2).

V. Las patentes de cualquiera clase que carezcan de la legalizacion del cónsul de España en el punto de partida, ó alguno de los inmediatos, si no lo hubiere en el puerto de donde procede el buque, y aquéllos en los cuales se adviertan irregularidades ó defectos esenciales que den márgen á sospechar fundadamente ocultaciones ó inexactitudes de trascendencia que puedan perjudicar á la salud pública (3).

Tambien se consideran de patente sucia todas las procedencias que ántes la llevaban sospechosa, á saber:

I. Las de país cuyo estado sanitario es dudoso ó infunde recelo.

II. Las de punto exento de enfermedad, pero que estuvo en comunicacion con países contagiados.

III. Las que hubieren comunicado con lugares, personas ó cosas sospechosas de contagio.

IV. Las que por cualquiera circunstancia no ofrezcan la seguridad conveniente acerca de su sanidad.

V. Las de las Antillas y Seno Mejicano que salieren desde 1.° de Mayo hasta fin de Setiembre, aun cuando gocen del más próspero estado durante su navegacion y vengan con patente limpia. Pero si el buque llegase á la Península despues de finalizado el mes de Octubre, cesa para los que arriben á la costa del norte el concepto de sospechoso, y en los del mediodía queda sujeto á una corta observacion (4).

746.—Son de patente limpia las procedencias que no inspiran la menor sospecha acerca de su estado sanitario.

Todas las procedencias de mar deben traer como pasaporte

(1) Real órden de 13 de Octubre de 1842.
(2) Reales órdenes de 24 de Abril de 1844 y 26 de Abril de 1867.
(3) Real órden de 8 de Julio de 1851.
(4) Ley de 28 de Noviembre de 1855, arts. 17 y 18, y reales órdenes de 13 de Octubre de 1842, 24 de Abril de 1844, 8 de Setiembre y 7 de Octubre de 1865 y 6 de Julio de 1871.

de sanidad, su patente visada por los agentes consulares de España, y donde no los hubiere, expedida por las autoridades extrañas. Esta patente debe ser refrendada en todos los puntos de la escala. Exceptúanse de esta regla los buques guarda-costas, las chalupas de la Hacienda y los barcos pescadores.

Se entiende por primitiva procedencia el punto de donde sale un buque con carga ó en lastre despues de haber rendido en él su viaje. Los buques procedentes de un puerto sucio ó sospechoso, ó cuyas patentes limpias en su orígen se conviertan en sucias, aunque verifiquen operaciones de descarga en otros puertos limpios intermedios, conservan la procedencia de los puertos comprometidos, y sus patentes el carácter de sucias, miéntras no purguen en el extranjero ó en España la cuarentena que disponen nuestras leyes (1).

747.—Deben sujetarse á visita todas las naves que lleguen á los puertos de la Península é Islas adyacentes, sin cuyo requisito no son admitidas á libre plática, ni se les permite dejar en tierra persona alguna ni parte de cargamento. La visita se hace inmediatamente á todo buque, inclusos los de guerra y destinados á correos, que arribe á puerto de sol á sol, y aun de noche en casos urgentes. Sin embargo, los directores especiales de Sanidad podrán eximir de la visita y reconocimiento á los buques dispensados de llevar patente, como tambien á los de vapor y cabotaje de cuyas habituales condiciones higiénicas estuvieren satisfechos (2).

Practica esta diligencia el médico de visita de naves bajo la directa responsabilidad del vocal de turno de la Junta de Sanidad, cuidando siempre de que el servicio no se retrase, ni se ocasionen perjuicios á los buques que pidan entrada en la bahía (3).

Están dispensados de la visita sanitaria los buques que, ofreciendo el estado higiénico más perfecto, no inviertan más de 36 horas en sus viajes, no cambien el derrotero establecido y publicado de antemano, ni inspiren sospecha alguna de haber padecido alteracion el buen estado sanitario de los puntos de salida, escala y término (4).

(1) Real órden de 30 de Noviembre de 1872.
(2) Ley de 28 de Noviembre de 1855, arts. 23, 24 y 25.
(3) Real órden de 6 de Junio de 1860, arts. 6 y 7.
(4) Real órden de 31 de Enero de 1863.

Á libre plática se admiten solamente las personas y cosas que traen patente limpia, ya considerando los puertos de donde proceden, ya teniendo en cuenta el estado sanitario de los pasajeros y tripulacion; y cuando no procede la admision á libre plática, se sujetan á cuarentena.

748.—Son admisibles á libre plática:

I. Los buques que traigan patente limpia, aunque hayan tenido alguna persona muerta en el viaje, siempre que justifiquen los capitanes ó patrones que este accidente no fué ocasionado por enfermedad importable.

II. Los que con patente de igual clase conduzcan una persona de más ó de ménos de las comprendidas en la patente y rol, siempre que los capitanes ó patrones acrediten que la diferencia nace de causas que no afectan á la salud pública.

III. Los que habiendo salido de un punto extranjero limpio para otro tambien extranjero, entren en los puertos de la Península y sus Islas adyacentes de arribada forzosa por cualquiera de las causas expresadas en el Código de Comercio, con tal que sea notoria, si llegan con patente limpia, buenas condiciones higiénicas y sin accidente sospechoso á bordo, aunque carezcan del viso del cónsul español, por no venir destinados á España (1).

749.—Llámase cuarentena el aislamiento al cual se someten los hombres y las cosas procedentes de países infestados ó sospechosos, de los cuales se recela si, admitidos desde luégo á libre plática, comprometerán la salud pública. Hay dos clases de cuarentena, la rigorosa y la de observacion: aquélla se purga en lazareto sucio y lleva consigo el descargo y expurgo de las mercancías sospechosas de contagio, y ésta puede hacerse en cualquiera de los puertos en que haya lazareto de esta especie sin obligar al descargo. Es una medida provisional, una pura cautela para averiguar el estado sanitario de las procedencias.

750.—Los lazaretos, fundados en la época de las Cruzadas para atajar la propagacion de la peste de Levante, son puntos de mera observacion de los viajeros y tripulantes sospechosos de contagio, y al mismo tiempo hospitales incomunicados para los enfermos. Prestan además el servicio de almacenes en donde

(1) Reales órdenes de 8 de Marzo y 21 de Diciembre de 1872: circulares de 23 de Setiembre de 1871 y 16 de Noviembre de 1872.

se depositan, ventilan y expurgan los efectos de igual procedencia. Su objeto oficial es facilitar los medios de observacion y purificacion que deben destruir los gérmenes del mal cuyo desarrollo se teme (1).

Si los lazaretos y cuarentenas no corresponden á su instituto ó se abusa de ellas, bien porque ciertas enfermedades habidas por contagiosas no lo sean en efecto, ó bien porque las precauciones fueren imaginarias, no serán ya reglas sanitarias, sino obstáculos puestos á la libre circulacion de los productos, gravámenes para la industria y el comercio, y pasto del interés y de la codicia que se encarnizan en los huéspedes forzados que reciben. Un régimen sanitario severo en demasía alejará el comercio de nuestros puertos, porque el tráfico huye de donde le molestan y oprimen, y se refugia en donde le ofrecen libertad.

Los lazaretos se distinguen hoy en sucios y de observacion. En los primeros hacen cuarentena los buques de patente sucia de peste levantina, fiebre amarilla y cólera morbo asiático, y los que por sus malas condiciones higiénicas ú otros motivos hayan de sujetarse al trato de patente sucia. En los segundos se someten á observacion todos los demás que se hallen en las circunstancias previstas y determinadas por reglamentos especiales (2).

Toda cuarentena rigorosa debe hacerse precisamente en los lazaretos de San Simon ó Mahon, durar más ó ménos dias segun la distancia del país infestado, las ocurrencias de la navegacion y la estancia en el lazareto, é ir acompañada de expurgo y ventileo conforme lo determinan las leyes y los reglamentos (3).

751.—Cuando se verifica la aprehension de géneros de ilícito comercio contagiados ó sospechosos, las Juntas de Sanidad oficían á los empleados principales del resguardo, previniéndoles lo que segun las leyes sanitarias debe hacerse con las personas y efectos aprehendidos y con los guardas que los hayan tocado, á fin de evitar que se propague la infeccion; pero en ningun caso dichas Juntas impedirán ni perturbarán el curso de la justicia ó la accion de los tribunales competentes. Los jefes del resguardo tienen la obligacion de cumplir bajo su más estrecha

(1) Ley de 24 de Mayo de 1866 y real órden de 2 de Agosto de 1867.
(2) Ibidem.
(3) Real decreto de 25 de Agosto de 1817, ley de 28 de Noviembre de 1855, arts. 29 y sig. y órdenes de 22 de Mayo de 1869 y 5 de Julio de 1871.

responsabilidad las prevenciones sanitarias que aquellas Juntas les hicieren; y los jueces, al pronunciar su sentencia en estos procesos, tomarán en cuenta la mayor gravedad del delito, cuando recae en objetos promovedores ó capaces de infeccion (1).

§ III.—Cólera morbo.

752.—Entre las epidemias que más estragos causan y más cruelmente afligen hoy á la humanidad, la terrible enfermedad conocida con el nombre de cólera morbo asiático, cuya presencia en Europa parece hacerse periódica, descuella como principal. Miéntras la ciencia no resuelva de un modo positivo las cuestiones pendientes acerca del carácter del cólera y su sistema curativo, corresponde á la administracion ser cauta y adoptar precauciones sanitarias y un buen régimen de socorros públicos, porque la experiencia enseña que los estragos de esta epidemia han sido ménos terribles allí en donde el Gobierno se preparó en tiempo para combatirla, uniendo á los auxilios de la medicina los esfuerzos de la beneficencia.

Estos medios preventivos no son otros que los recomendados para todas las enfermedades contagiosas; pero hay además que considerar ciertos deberes especiales que la administracion impone á sus autoridades y agentes.

753.—En primer lugar están los gobernadores de provincia muy singularmente encargados de velar por la observancia de las leyes y reglamentos sanitarios, ya respecto á los barcos pescadores, y ya relativamente á las naves que por arribada forzosa entren en nuestros puertos; y deben asimismo procurar que se castigue con todo rigor la más leve infraccion en este punto (2).

754.—Ningun empleado público, sea cualquiera su clase ó jerarquía, puede ausentarse del pueblo de su destino, en el caso de ser invadido por el cólera, sin expreso mandato de sus jefes, porque si en circunstancias ordinarias es un deber general de los agentes del Gobierno la residencia, durante las calamidades

(1) Real órden de 18 de Marzo de 1834, reales órdenes de 17 y 26 de Abril de 1867, 17 de Setiembre de 1870, 5 de Junio, 4 de Octubre y 21 de Diciembre de 1872, y órden de 28 de Marzo de 1873.

(2) Real órden de 15 de Noviembre de 1848.

públicas, cuando sus servicios son más necesarios que nunca, se convierte en una obligacion sagrada (1).

755.—Los facultativos titulares de medicina y cirugía que, olvidando los deberes más sagrados de su profesion y quebrantando el juramento que prestaron, abandonasen los pueblos de su residencia en estos dias de conflicto, incurren en la pena de inhabilitacion por tiempo determinado á juicio del Gobierno, oido préviamente el Consejo de Sanidad. Los profesores no titulares que disfruten sueldo ó destino pagado del presupuesto general, provincial ó municipal, están obligados, si ejercen su facultad, á prestar sus servicios á la poblacion donde residen, cuando fuere invadido por el cólera morbo ú otra epidemia, siendo para ello requeridos por la autoridad competente (2).

756.—En época más reciente se ha mandado que, aun cuando aparezca el cólera en Francia ó Portugal y amenace invadir la Península por nuestras fronteras terrestres, no se establezcan cordones, lazaretos ni cuarentenas de ninguna clase; y si se declarase en algun punto del reino, no se pongan por eso obstáculos á la libre comunicacion de los pueblos entre sí, ni se cause con tal motivo la menor vejacion á los viajeros, ni tampoco permitan las autoridades el aislamiento de los coléricos en los barrios, casas ó establecimientos de las poblaciones (3).

Fúndase esta real órden en el deseo de evitar los males que el sistema de aislamiento produce, paralizando el tráfico é impidiendo el abastecimiento de los pueblos, y en la ineficacia de los cordones aun en los casos de contagio; de donde infiere el Gobierno que no hay razon para suspender los beneficios que resultan de conservar libres y francas las comunicaciones. Sin embargo, la última ley de sanidad autoriza al Gobierno para ordenar los acordonamientos fronterizos, si alguna epidemia los hiciere necesarios (4).

757.—El Gobierno ha dispuesto, entre otros medios de disminuir los estragos de la epidemia, el establecimiento de Juntas municipales de Sanidad en todas las poblaciones en donde no las hay de ninguna clase, si su vecindario llega á 20,000 almas, y

(1) Reales órdenes de 28 de Junio y 1.° de Agosto de 1834.
(2) Real órden de 13 de Setiembre de 1865.
(3) Real órden de 18 de Enero de 1849.
(4) Ley de 28 de Noviembre de 1855, art. 59.

además la creacion de comisiones permanentes de salubridad pública con el encargo de auxiliar sus trabajos.

Remover las causas necesarias ó accidentales de insalubridad de toda clase que existan en la poblacion ó en su término, y contener y minorar los estragos del cólera ó de cualquiera otra enfermedad reinante de carácter epidémico, aconsejando á los alcaldes las providencias conducentes á este fin, tales son los deberes de las primeras. Las segundas velan más de cerca sobre la policía sanitaria, cuidan de la asistencia y curacion de los enfermos, y proponen á las Juntas municipales las providencias oportunas para la conservacion de la salud pública en estos períodos de amenaza (1). A veces aprovechan estas diligencias, más bien por su influjo moral, levantando el ánimo caido de los pueblos, que por su verdadera eficacia para combatir los daños de la epidemia; más como los hombres se manejan empleando medios tan varios y secretos, no vituperamos, ántes aplaudimos la solicitud del Gobierno, que usa de específicos para curar su imaginacion enferma.

Artículo 2.°—*Policía de la alimentacion.*

758.—La alteracion de los alimentos y de las bebidas debe ser objeto muy especial de la inspeccion administrativa. No se trata ya de abastecer á los pueblos, sino de prohibir que los artículos destinados á su consumo sean adulterados con peligro de la salud pública.

El ciego espíritu de especulacion ensayó primeramente todo linaje de fráudes á fin de vender al más alto precio la ménos materia nutritiva posible: despues quiso lograr ganancias por otros medios más peligrosos, desnaturalizando la composicion de los alimentos y bebidas, haciendo mezclas perjudiciales y empleando sustancias averiadas. Hasta dónde estos abusos, si no tolerados, mal reprimidos, influyen en el estado sanitario de las poblaciones; cómo estas causas generales y permanentes obran en me-

(1) Real órden de 18 de Enero de 1849.

noscabo de la salud, ya deteriorando progresivamente nuestra constitucion, ya aumentando el número y gravedad de las enfermedades que aquejan principalmente á las clases menesterosas, y ya en fin sometiéndolas á una ley de mortalidad desproporcionada respecto de las clases superiores, es difícil de señalar, aunque se adivina.

Las leyes represivas deben ser sumamente severas en este punto, y la administracion tener, como Argos, cien ojos siempre abiertos para perseguir el fráude bajo cualquiera forma que tome este nuevo Proteo. Afortunadamente los progresos de la química facilitan los medios de descubrir toda supercherĺa latente y criminal. Aquí, como en otros mil casos, la cuestion de higiene pública es una cuestion de moralidad.

759.—La policía de la alimentacion es un ramo de la municipal, porque á los Ayuntamientos pertenece deliberar sobre las ordenanzas municipales y reglamentos de policía urbana y rural (1).

Las ordenanzas municipales contienen ó deben contener disposiciones relativas á la pureza de las aguas potables, á la fabricacion y venta del pan, á la salubridad de las carnes, á la expendicion de los comestibles de toda clase y al despacho de los líquidos, sea prohibiendo el uso de unos en determinadas épocas del año, sea velando por que no sean adulterados los otros con mezclas ó sustancias nocivas á la salud pública (2).

El Código penal castiga como delito contra la salud pública al que con cualquiera mezcla altere las bebidas ó comestibles destinados al consumo general (3).

Artículo 3.º—*Ejercicio de las profesiones médicas.*

760.—Inspeccion sobre las facultades médicas.
761.—Elaboracion y expendicion de sustancias medicinales.
762.—Composicion de aguas minerales.
763.—Vinos artificiales.
764.—Denuncia de las contravenciones.

760.—La inspeccion sanitaria del Gobierno y sus delegados

(1) Ley de 20 de Agosto de 1870, art. 71.
(2) Ordenanzas de policía urbana y rural de Madrid.
(3) Art. 356.

sobre la ciencia y el arte de curar se extiende á tres puntos: al ejercicio de las profesiones médicas, á la elaboracion y venta de las sustancias peligrosas para la salud y al uso de los baños y aguas minerales.

I. Prohiben las leyes el ejercicio de la ciencia y del arte de curar á los que no fueren profesores, ó no tuvieren título competente expedido prévio exámen de las materias cuya enseñanza comprende la facultad de Medicina (1). Tienen además los médicos y cirujanos la obligacion de presentar á los subdelegados de Sanidad sus títulos al entrar en el ejercicio de su profesion en el distrito de la subdelegacion respectiva, ó cuando cambiaren de domicilio, y deben exhibirlo á este jefe siempre que les pida su manifestacion. Bajo tales reglas de disciplina, y observando lo dispuesto en las leyes, ordenanzas, reglamentos, decretos ó reales órdenes vigentes, están autorizados para ejercer su profesion, aunque sólo en cuanto á la parte que corresponda á cada uno segun su título; y únicamente les será permitido ejercer el todo, si tuvieren autorizacion para ello, ó en los casos de grave, urgente y absoluta necesidad.

A fin de evitar la intrusion de personas ajenas á la facultad, los sucesores ó herederos de los profesores que fallecieren, tienen el deber de presentar los diplomas del difunto al subdelegado de Sanidad del distrito, quien dispondrá sean horadados sus sellos y firmas, y así cancelados los devuelve á las familias ó interesados, si los reclaman (2).

Los sangradores son castigados como intrusos, si exceden los límites de la cirugía menor ó ministrante para cuyo ejercicio solamente están autorizados (3).

La infraccion de estas leyes es castigada por los gobernadores de provincia procediendo gubernativamente; pero cuando excediere de 1,000 reales la multa que deba ser impuesta á los infractores, ó hubiere reincidencia, deberán pasar el tanto de culpa á los tribunales ordinarios para la formacion de causa (4).

II. A los farmacéuticos únicamente pertenece la facultad de

(1) Código penal, art. 251.

(2) Reglamento para las subdelegaciones de Sanidad interior de 24 de Julio de 1848, artículo 7, y real órden de 16 de Mayo de 1844.

(3) Real órden de 29 de Junio de 1846.

(4) Real cédula de 10 de Diciembre de 1828, real órden de 16 de Junio de 1838, órden del Regente de 25 de Agosto de 1842, y real órden de 4 de Marzo de 1846: Código penal, art. 343.

elaborar y expender las sustancias que pueden usarse como medicinas ó considerarse venenos, en los términos señalados por las leyes y reglamentos y por las disposiciones gubernativas vigentes para cada caso, debiendo conservar las recetas en su poder para declinar toda responsabilidad; pero no pueden despachar medicamentos heróicos recetados en cantidad superior á la que fijen las farmacopeas y á la que la prudente práctica aconseja, sin consultar ántes con el facultativo que suscriba la receta.

Para obtener título de farmacéutico se requiere haber seguido los estudios que componen la facultad de Farmacia, sufrir exámen y tener 25 años de edad. El ejercicio de la Farmacia es incompatible con el de la Medicina ó Cirugía (1).

761.—Nadie puede elaborar medicina alguna simple ó compuesta sin ser boticario aprobado, ni aun con el pretexto de específico ó secreto, ni tampoco vender yerbas secas ó frescas sin licencia.

Estas prohibiciones fueron renovadas posteriormente, disponiendo el Gobierno se atajase el abuso de vender específicos y bálsamos de varias clases; y más adelante se inculcó la observancia de las leyes que vedan la venta al público de medicamentos, aun á los mismos profesores de Farmacia, no siendo en botica legalmente constituida (2). Las preparaciones farmacéuticas procedentes del extranjero son consideradas artículos de ilícito comercio, y así deben las oficinas de la Hacienda pública obligar á su reexportacion, cuando se presenten al despacho en las aduanas del reino (3).

Está prohibida la venta de todo remedio secreto entendiendo por tal aquel cuya composicion no sea posible descubrir, ó cuya fórmula no haya sido publicada (4). El que posea el secreto de un medicamento y no quiera publicarlo sin reportar algun beneficio, deberá presentar la receta al Gobierno con una memoria circunstanciada de los experimentos que hubiere hecho y sus resultados. El Gobierno pasa estos documentos á la Academia de

(1) Leyes 1, 8 y 10, tít. XIII, lib. VIII, Nov. Recop., reales órdenes de 22 de Agosto de 1833 y 8 de Agosto de 1852 y ley de 28 de Noviembre de 1855, arts. 1 y sig.

(2) Ley 8, tít. VIII, lib. VIII, Nov. Recop., reales órdenes de 5 de Diciembre de 1838, 14 de Junio de 1842 y 17 de Junio de 1846, y ley de 28 de Noviembre de 1855, art. 81: Cód. penal, arts. 351 y 352.

(3) Real órden de 5 de Febrero de 1861.

(4) Decreto de 12 de Abril de 1869 y aranceles aprobados en 12 de Julio del mismo año.

Medicina para que oyendo al interesado, si lo estima convenien-te, informe si el medicamento es ó no útil á la humanidad y pro-ponga la recompensa debida al autor. Si este se aviene con lo propuesto por la Academia, el Gobierno publica el remedio y entra en el número de las fórmulas de la farmacopea oficial; y si no se aviene, el Gobierno remite el expediente al Consejo de Sanidad ántes de dictar la resolucion definitiva (1).

762.—Las leyes de policía sanitaria prohiben tambien la ela-boracion de las aguas minerales artificiales, no siendo con cier-tas condiciones ó garantías en favor de la salud pública, á saber:

I. Que sean elaboradas en boticas ó establecimientos dirigidos por farmacéuticos.

II. Que el director ó jefe de dicho establecimiento, ántes de elaborarlas, dé cuenta á la autoridad del establecimiento de la fábrica, presentando las recetas adoptadas para la elaboracion de cada una de ellas.

III. Que las vasijas que salgan de la fábrica con el agua allí elaborada, lleven precisamente una etiqueta ó nota en que cons-te la misma receta y el sello de la fábrica sobre el tapon de la vasija.

IV. Que no pueda hacerse anuncio alguno de estas aguas sin expresar en él sus componentes.

V. Que estas aguas queden sujetas en todo tiempo á la inspec-cion de la autoridad, para que cuando lo tenga por convenien-te, mande examinar si el agua elaborada es conforme á la re-ceta.

VI. Que se vendan precisamente en boticas, y no se den sin receta de profesor conocido.

Son libres la elaboracion y venta de las bebidas gaseosas, así como la de todas las demás que se usan por refresco ó en estado de salud por puro placer, considerándolas inocentes; pero no así otras cualesquiera en cuya composicion entren drogas medici-nales (2).

763.—La bonificacion, imitacion ó elaboracion artificial de vi-nos está sujeta á la vigilancia de la autoridad en la forma si-guiente:

Son lícitas y permitidas:

(1) Ley de 28 de Noviembre, arts. 84 y sig. y real órden de 28 de Setiembre de 1858.
(2) Real órden de 15 de Junio de 1842.

I. La mejora ó bonificacion de los vinos del país por medio de sustancias no perjudiciales á la salud.

II. La imitacion de vinos extranjeros ó nacionales con materias que no sean nocivas.

III. La fabricacion de vinos producidos directamente por la fermentacion del jugo ó mosto de frutas ú otras sustancias vegetales.

IV. La elaboracion de vino artificial sin fermentacion de jugos naturales y por medio de principios inocentes en su naturaleza y combinaciones.

Para establecer cualquiera de las industrias referidas es preciso acudir al gobernador de la provincia con solicitud en que exprese el interesado su deseo y las sustancias que ha de emplear. El gobernador, prévio informe de la Junta provincial de Sanidad, concede ó niega la licencia (1).

764.—Los subdelegados de Sanidad están encargados de presentar á los gobernadores de provincia y á los alcaldes cuantas denuncias creyeren necesarias por las faltas ó contravenciones que notaren en el cumplimiento de las leyes y órdenes del Gobierno referentes al ejercicio de las profesiones médicas (2).

Artículo 4.º—*De los baños y aguas minerales.*

765.—La sociedad moderna no protege la salud de los pueblos sino de un modo negativo. En la antigüedad más remota eran de uso comun los baños, reglas higiénicas que la religion consagraba como un rito con el nombre de abluciones y purificaciones. Los Romanos los tuvieron tambien públicos, en cuyo establecimiento no debemos descubrir solamente un goce físico ó mero placer, sino una precaucion sanitaria.

(1) Real órden de 23 de Febrero de 1860.
(2) Reglamento de 24 de Julio de 1848, art. 7.

766.—En el dia es la higiene privada quien regula el uso de las aguas no medicinales, y sólo las minerales termales y frias como favorables á la salud ó nocivas, segun la aplicacion que de ellas se hace, entran en el dominio de la higiene pública.

En todos tiempos los manantiales minero-medicinales estuvieron bajo la inspeccion del Gobierno; y aunque las leyes reconozcan y protejan la propiedad particular de estas fuentes de salud, la administracion coarta los derechos del propietario y señala límites al aprovechamiento de unos dones de la Providencia tan preciosos, que podemos y debemos reputar inestimables.

767.—Todos los establecimientos de aguas y baños minero-medicinales tienen un director facultativo que cuida de su buen órden y gobierno y entiende exclusivamente en los asuntos propios de su direccion médico-política (1). Durante la época en que segun la costumbre del país se hace uso de las aguas y baños, está obligado á residir en el punto más inmediato del manantial para vigilar de cerca si se observan las reglas de policía física y moral aplicables á dichos establecimientos.

768.—Ningun enfermo puede beber las aguas minerales, bañarse, entrar en estufa, ni exponerse al chorro sin recibir del director una papeleta firmada ó permiso de usarlas con sujecion á las circunstancias de hora, duracion, temple y demás que expresare. Si el director, por los efectos que hubiere observado en los enfermos, halla conveniente suspender la aplicacion del remedio, recoge la papeleta ó la modifica haciendo nuevas prevenciones. Á ningun facultativo titular de la poblacion ó domiciliado ó residente por acaso en ella, es lícito visitar á los enfermos concurrentes sin su anuencia, ó sin ser en consulta con el director, verdadero responsable.

Los pobres de solemnidad gozan gratuitamente de las aguas y baños minero-medicinales acreditando en debida forma su pobreza (2).

769.—Los dueños de los establecimientos de esta clase disfrutan todos los derechos que se derivan de la propiedad, salvo que no pueden abusar de las aguas consideradas como remedio, ni disponer de ellas en perjuicio público. Están de consiguiente sujetos á la direccion médico-política en todo lo relativo á la poli-

(1) Real decreto de 29 de Junio de 1846, y reglamento de 28 de Mayo de 1847.
(2) Real órden de 31 de Julio de 1864.

cía de las aguas y baños, y se les obliga á emprender las obras y reparos que los directores les indiquen para corregir cualquiera defecto sustancial en las fuentes, baños, estufas, chorros ú hospederías de los enfermos, y en caso de resistencia ó desidia culpables, los directores acuden á la autoridad del territorio que les presta su auxilio hasta hacer invertir en mejoras, por lo ménos, la décima parte de la renta. Los administradores ó arrendatarios tienen la intervencion que los dueños les conceden para cuidar de la conservacion de los establecimientos y de la recaudacion de sus productos. Los derechos que se cobran á los enfermos son ajustados á un arancel que la autoridad del territorio, si no es la propietaria, forma de acuerdo con el director al empezar la temporada (1).

770.—Además de estos medios concretos de preservar la salud pública, la administracion adopta tantas medidas higiénicas cuantos son los adelantamientos que á la sociedad procura en todos los ramos de la civilizacion. Las ciencias y las artes suministran en el dia recursos contra las enfermedades que eran desconocidos en otros tiempos, y un bienestar más general disminuye el período de las epidémias y mitiga la ley de la mortalidad bajo la maligna influencia de estas calamidades.

Y no sólo los bienes materiales de la civilizacion, sino sus dones morales concurren á tan favorable resultado. Dijo un filósofo que toda cuestion moral era una cuestion de higiene; y si bien mejor dicho estaria que toda cuestion de higiene es una cuestion moral, aceptamos la una ó la otra máxima como expresion del íntimo enlace de la pureza de costumbres con las reglas de conducta necesarias á la conservacion del individuo; por manera que la administracion, ora aumentando las riquezas y comodidades de la vida, ora disminuyendo los vicios y moderando las pasiones por medio de la enseñanza, del ejemplo, del premio y del castigo, protege con suma eficacia la salud de los pueblos y dilata la vida de los hombres.

771.—Entre tanto vela por la observancia de las leyes y encarga á las autoridades administrativas reprimir toda infraccion de

(1) Reglamento para la direccion y gobierno de los baños y aguas minerales del reino de 3 de Febrero de 1834 y reales órdenes de 1.º de Junio de 1839 y 28 de Febrero de 1844: reglamento de 11 de Marzo de 1868, derogado por decreto de 30 de Diciembre del mismo año: reglamento provisional de 28 de Setiembre de 1871.

los reglamentos de policía sanitaria dentro de los límites de su potestad correccional; pero si la infraccion fuese tal que mereciese pena más ó ménos grave, los contraventores deben ser puestos á disposicion de los tribunales competentes, para que los juzguen como acusados de un delito ó de una falta contra la salud pública.

CAPÍTULO VI.

Del órden público.

772.—La cuestion del órden público está erizada de dificultades, sobre todo allí en donde las instituciones políticas obligan á la conciliacion de dos principios tan diversos como son el de autoridad y el de libertad. El embarazo es mayor cuando la ley se muestra franca y generosa en otorgar derechos individuales, porque si las costumbres no moderan su ejercicio, hay peligro de turbar la paz de los pueblos.

En efecto, el derecho de reunion y manifestacion, de asociacion y peticion puede ejercerse pacíficamente, ó degenerar en tumulto ú otro delito más grave, que todo Gobierno debe reprimir y la justicia castigar con mano fuerte dentro de una ley ajena á la pasion, es decir, libre y exenta de cólera y venganza.

773.—El órden es la primera necesidad de la vida civil. Sin órden no hay seguridad personal, sosiego en las familias, respeto á la propiedad, estímulo para el trabajo. Cuando el órden no existe, nuestros bienes y nuestra existencia misma se hallan á merced de cualquier atrevido, cómo las cosas sin dueño al arbitrio del primer ocupante; y en aquellos tristes momentos los pueblos más cultos ceden á los instintos de la barbarie, y revive el estado salvaje.

774.—El órden apetecible en toda sociedad política no es la tranquilidad material obra del terror. La fuerza, por sí sola, produce un órden aparente y transitorio que dista mucho del órden legal, el único compatible con la libertad. Órden y libertad son

dos ideas que se completan, dos hechos unidos con vínculo indisoluble, porque la libertad sin órden es anarquía, y el órden sin libertad despotismo.

Que la seguridad personal y real sean atacadas por el Gobierno ó por los individuos, el desórden reina de la misma suerte y produce iguales resultados.

Como la administracion no tanto crea fuerzas sociales, cuanto dirige y regula las individuales, importa en extremo que el Gobierno, respetando y haciendo respetar las personas y las propiedades de los administrados, proteja el libre desarrollo de la actividad particular ó el movimiento espontáneo de la sociedad misma.

775.—Nuestras leyes confian el cuidado de conservar el órden público en lo interior al Rey como depositario del poder ejecutivo (1); es decir, al Gobierno por conducto del ministro de la Gobernacion en todo el territorio: en las provincias incumbe á los gobernadores mantener bajo su responsabilidad el órden y el sosiego público y proteger las personas y propiedades (2); y en todos los pueblos en donde no hubiere delegado especial del Gobierno, es obligacion de los alcaldes dictar providencias en favor de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública (3).

La fuerza encargada de prestar este servicio es el cuerpo de vigilancia pública en las poblaciones, y la Guardia Civil en los caminos y despoblados (4).

A fin de conservar el órden, emplean las autoridades medios ya preventivos, ya represivos.

776.—El sistema preventivo constituye la policía de seguridad que tan fácilmente se presta á lo arbitrario, y cuyo ejercicio conviene por tanto encerrar dentro de tales límites, que ni aten al Gobierno las manos para el bien, ni se las dejen sueltas para el mal; en suma, es preciso darle fuerzas para mantener el órden, aunque no tantas que peligre la libertad.

777.—La aplicacion del sistema represivo es de la competencia ora de la administracion, ora de la justicia: de la administracion,

(1) Const., art. 69.
(2) Ley provincial, art. 11.
(3) Ley municipal, art. 191.
(4) Reglamento para el uso de la Guardia Civil de 9 de Octubre de 1844, y decretos de 20 de Febrero de 1871 y 11 de Enero de 1874.

cuando se emplea la fuerza para restablecer el órden perturbado; y de la justicia, cuando se castiga á los perturbadores, á fin de que el rigor de la pena les sirva de escarmiento, y de advertencia saludable á los que pretendan imitarlos.

ARTÍCULO 1.º—*Policía de seguridad.*

778.—Policía significa la vigilancia que la autoridad ejerce para impedir que el órden público se altere y se atente contra la libertad, la propiedad y la seguridad individual; de suerte que es propio de la policía conjurar los peligros que amenazan á la sociedad, no reprimiendo, y ménos todavía castigando á quien la ofende, sino precaviendo, como es propio de la higiene preservar el cuerpo humano de las enfermedades, teniendo por mejor prevenirlas que curarlas.

Sin duda la intervencion de la policía supone cierto grado de poder discreccional no exento de peligros para la libertad civil llevado al extremo. Sin duda hay algo de vago é incierto en el régimen preventivo que da fuerza á la opinion de aquellos que prefieren librar la conservacion de la seguridad pública en un sistema de pronta y severa represion, considerando menor mal corregir que precaver á riesgo de caer en lo arbitrario.

No obstante, la ausencia de todo régimen preventivo ofreceria tantos y tan graves inconvenientes, que seria temeridad tomar ejemplo de los Estados-Unidos en donde no halla proteccion ni la vida humana. Por otra parte, para que el sistema de represion fuese eficaz, deberia ser tan perfecta la organizacion de la fuerza pública y de la justicia, que cometer un delito y aplicar la pena pareciesen un solo acto, de cuyo ideal distan, y siempre distarán mucho, todos los Gobiernos aun los que pasan por modelos.

En Inglaterra, la nacion de Europa que mejor comprende y practica la libertad, hay una policía dura y casi brutal que infunde respeto á la gente de mal vivir y al mismo pueblo amotinado.

El juez de policía impone castigos arbitrarios, y los agentes no economizan los golpes de sus mazas herradas, tan buenas para herir ó matar como cualquiera otra arma ménos innoble.

Repugna al sentido moral fingirse el Gobierno dormido miéntras sigue el hilo de una conspiracion que puede hacer abortar con sólo advertir á los incautos que está despierto; y repugna permanecer en la apariencia tranquilo espectador de los sucesos, miéntras se prepara en secreto al combate, y gozarse despues en reprimir con mano sangrienta el tumulto tan pronto como invade la plaza pública. ¿En nombre de qué principio superior á todo sentimiento de humanidad se provoca la efusion de sangre? ¿Por qué alarmar á los pueblos? ¿Quién devolverá la vida á las víctimas inocentes de aquella asonada, la fortuna perdida á los que vieron tomada su casa por asalto, la tranquilidad á las familias, la confianza al trabajo? Miserable condicion es la del Gobierno que en vez de desarmar á los enemigos del órden legal y reducirlos á la impotencia, se ve obligado á descender á las calles para combatirlos un dia y otro dia, aunque siempre salga victorioso, porque nadie crée en la estabilidad de un poder que lucha de contínuo por su existencia.

779.—Aceptemos, pues, la necesidad del régimen preventivo atenuando, en cuanto sea posible, sus inconvenientes. Para que las reglas de precaucion á que debe ajustarse la accion de la policía general puedan justificarse, es preciso:

I. Que sean necesarias, pues si la necesidad no las justifica, hay abuso de poder é infraccion de alguna ley constitucional.

II. Que no sean vejatorias, porque si útiles y constitucionales en el fondo, pueden degenerar en perniciosas é inconstitucionales por los vicios de la forma.

III. Que se ajusten estrictamente á los límites que las leyes señalan, es decir, que las autoridades encargadas de la policía de seguridad, no atenten contra los derechos que la Constitucion otorga á los españoles, ni se arroguen atribuciones reservadas á los tribunales de justicia. El deber de la administracion es aprehender á los culpados y entregarlos á los jueces competentes dentro de la jurisdiccion ordinaria.

780.—La Constitucion vigente, cuya letra y espíritu son poco favorables al sistema preventivo, dificulta la accion de la policía segun la amplitud que otorga y el respeto que exige á los dere-

chos individuales. Sin embargo puede la autoridad gubernativa, y por tanto la policía en su nombre, detener á un español sorprendido en flagrante delito, y aun al sospechoso de haberlo perpetrado. No por eso corre peligro la libertad civil, porque la detencion preventiva no puede exceder de veinticuatro horas. Esta corta suma de poder discreccional importa á la seguridad pública, sobre todo en las ciudades populosas, á no mirar con indiferencia la multiplicacion de los crímenes á causa de la impunidad tanto más probable, cuanto es más fácil la ocultacion ó la evasion de los criminales.

Si alguna vez Gobiernos débiles ó indiscretos, más celosos por su fama de populares que atentos á la conservacion del órden público, cometieron la flaqueza de ceder á los clamores del vulgo y suprimieron la policía, confiando la seguridad del estado, la defensa de los derechos del individuo y los intereses de la sociedad á la accion tardía de los tribunales de justicia, hubieron al cabo de reconocer y confesar su error, viéndose obligados por la fuerza de los acontecimientos á restablecer aquella institucion tan aborrecida y calumniada (1).

781.—En efecto, para el servicio de vigilancia de Madrid y sus afueras, existe un cuerpo de Órden público, de carácter civil, pero militarmente organizado.

Su objeto es:

I. La conservacion del órden público.

II. La proteccion de las personas y la propiedad.

III. La vigilancia y el auxilio necesarios á la ejecucion y cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones de la autoridad.

IV. La ejecucion de los demás servicios especiales que tengan relacion con los objetos anteriores, ó se sometan especialmente á dicho cuerpo (2).

En el resto de las poblaciones de España desempeñan los servicios propios de la policía general un corto número de agentes á las órdenes inmediatas de los gobernadores de provincia y alcaldes de los pueblos sin la organizacion ni las instrucciones convenientes; de forma que las autoridades mantienen el órden

(1) Circulares de 9 de Octubre y 30 de Noviembre de 1868 y 20 de Setiembre de 1873.

(2) Decreto de 20 de Febrero de 1871, decreto y reglamento de 22 de Octubre de 1873, y decreto de 11 de Enero de 1874.

público con el auxilio de la Guardia Civil y la policía municipal.

782.—Entre los medios de precaucion usados con más frecuencia se cuentan los pasaportes ó documentos que habilitaban para viajar por el reino ó por el extranjero. En rigor toda persona en el pleno goce de sus derechos civiles debe ser libre en trasladarse de un punto á otro sin licencia de la autoridad. La suspicacia de los Gobiernos absolutos introdujo en Europa los pasaportes que sirvieron más á la política que á la seguridad, y cayeron en descrédito y luégo en desuso como inútiles, molestos, vejatorios, nocivos á la industria y al comercio, y en fin incompatibles con el espíritu de libertad que anima las modernas instituciones. Hoy los destierran para siempre la rapidez y facilidad de locomocion á que nos convidan los caminos de hierro que suprimiendo las distancias y borrando las fronteras, tienden á transformar el mundo civilizado y convertirlo en un solo pueblo.

Hace tiempo que fueron abolidos en Inglaterra, cuyo ejemplo imitaron Francia, Prusia, Cerdeña, Bélgica, Holanda, Suiza, Noruega y Suecia. España se dejó llevar por la corriente de Europa, y desterró del país primero los pasaportes para el interior, y despues los que habilitaban para viajar por el exterior. Sin embargo todavía se expiden á los que pasan á un estado que los conserva y en donde la autoridad reclama su presentacion (1).

783.—A los pasaportes sucedieron las cédulas de vecindad, documentos ménos solemnes é incómodos que los reemplazaron (2). Estas cédulas fueron sustituidas con las de empadronamiento, trocado su carácter por el de un arbitrio fiscal (3); y en efecto, en los últimos presupuestos generales del estado se autoriza al Gobierno para establecer y recaudar el nuevo impuesto de las cédulas personales (4).

784.—El uso de armas mereció siempre la particular atencion de la policía. Temíase que la tolerancia diese ocasion á cometer delitos contra las personas y la propiedad, y aun que se empleasen en promover asonadas y motines.

(1) Reales decretos de 15 de Febrero de 1854 y 17 de Diciembre de 1862.

(2) Reales órdenes de 18 de Diciembre de 1835 y 21 de Abril de 1845, real decreto de 15 de Febrero de 1854 y real órden de 19 de Noviembre de 1858.

(3) Ley del presupuesto de ingresos de 8 de Junio de 1870, órden de 7 de Diciembre del mismo año, é instruccion de 14 de Febrero de 1871.

(4) Presupuestos generales del estado, aprobados por decreto de 26 de Junio de 1874, y reglamento de 23 de Agosto del mismo año.

Nuestra legislacion comun distinguia las armas en permitidas y prohibidas, entendiendo por ilícitas todas las cortas blancas y de fuego que no llegaban á la marca legal, es decir, que no tuviesen cuatro palmos de cañon, y los puñales, jiferos, almaradas, navajas de muelle con golpe ó virola, daga sola y cuchillos de punta, cuyo uso, no estando la persona autorizada para ello, constituia un delito (1).

Los reglamentos de policía prohibieron el de las armas lícitas sin licencia, que únicamente se concedia á las personas que por razon de su estado, profesion ó ejercicio las necesitaban, ó á las que por su arraigo y buena conducta inspiraban la confianza de que no las emplearian sino en defensa propia (2).

El Código penal vigente califica de falta contra el órden público usar armas sin licencia (3).

Están habilitados para usarlas sin permiso de la autoridad:

I. Los individuos del Ejército y cuerpo general de la Armada, Guardia Civil, Carabineros y demás fuerza pública que tenga por objeto la seguridad personal ó de la propiedad, limitado el uso á los actos propios de su instituto.

II. Los agentes de la recaudacion de las contribuciones del estado, los conductores de caudales públicos y los guardas rurales municipales (4).

Son los gobernadores de provincia la autoridad competente para conceder las licencias de armas (5).

En realidad, así como las cédulas personales se transforman en un impuesto, así tambien tienen hoy este carácter las licencias de armas y de caza, aunque la gravedad de las circunstancias no permitió al Gobierno olvidar la cuestion de órden público. De aquí se sigue que solamente pueden disfrutar del uso gratuito de armas, por favor especial de la ley, los colonos agrícolas (6).

(1) Leyes 3, 7, 12 y 19, tít. XIX, lib. XII, Nov. Recop.

(2) Reglamento de policía de 20 de Febrero de 1824, reales órdenes de 3 de Diciembre del mismo año, 29 de Noviembre de 1828, 26 de Marzo y 14 de Julio de 1844, 12 de Febrero y 30 de Mayo de 1846, 22 de Agosto de 1847, 8 de Noviembre de 1849, 25 de Marzo de 1856, 20 de Marzo de 1858, etc.

(3) Art. 591.

(4) Instruccion de 14 de Febrero de 1871, arts. 23 y 24.

(5) Instruccion cit., art. 27, y decreto de 6 de Octubre de 1873.

(6) Ley del presupuesto de ingresos del estado de 8 de Junio de 1870, ap. A, art. 5, y real órden de 16 de Abril de 1872.

ARTÍCULO 2.º—*Vagancia.*

785.—La ociosidad por sí sola no es un delito; pero si degenera en vicio y se hace general, sin duda es un peligro para el órden público.

El código de las Partidas llama á estos *baldíos* (*validi*), de los cuales «non viene ningun pro á la tierra», y manda que «non tan solamente sean echados de ella, mas aun que si, seyendo sanos de sus miembros, pidieren por Dios, que non les den limosna, porque escarmienten á facer bien viviendo de su trabajo» (1). Estas penas fueron renovadas y algunas veces agravadas notablemente en varias leyes y ordenanzas posteriores, hasta imponer la de muerte á los reincidentes (2).

Cuidaron los procuradores á las Córtes celebradas en distintas épocas de llamar la atencion de nuestros Reyes acerca de la necesidad de reprimir la vagancia y la mendiguez voluntaria (3). A consecuencia de tan reiteradas peticiones dictaron varias providencias con el fin de atajar semejantes abusos, cometiendo á los corregidores y justicias de los pueblos el encargo de velar por su observancia y de cuidar de este ramo de policía (4).

En el siglo XVII el mal fué en aumento con las desgracias de la nacion y con su decadencia en agricultura, artes y comercio: y no es maravilla que los extranjeros motejasen la ociosa gravedad de los españoles, cuando escritores de grande autoridad se dolian del vulgo y bárbara opinion que tenian por vil el trabajo, y el ócio por señal de nobleza y privilegio de los hidalgos.

786.—En el siglo XVIII se expidió la famosa ordenanza de vagos de 1745 y se definieron las gentes de mal vivir clasificándolas en ociosos, vagabundos y mal entretenidos (5). Entónces se

(1) Ley 4, tít. XX, Part. II.
(2) Ordenanzas municipales de Toledo formadas en el año 1400.
(3) V. las Córtes de Valladolid de 1312 y 1351, y el ordenamiento de los menestrales hecho en estas últimas: las de Toro de 1369: las de Búrgos de 1379: el ordenamiento de las leyes hecho en las de Briviesca de 1387, y las de Madrid de 1435, Valladolid de 1523, Toledo de 1525, Madrid de 1528 y 1534, etc.
(4) Ley 14, tít. XXXIX, lib. VII, Nov. Recop.
(5) Ley 11, tít. XVI, lib. XII, Nov. Recop.

creó una secretaría llamada de *levas* para cuidar de la policía y castigo de los vagos y holgazanes, se ordenó la manera de proceder contra ellos y dispuso aplicar los vagos á la Armada ó al Ejército de tierra segun su edad, y destinar á presidio ó á los arsenales á los mal entretenidos con otras reglas para su recogimiento, conduccion á la caja y final destino (1).

Cárlos III dió una nueva ordenanza de levas en 1775 en la cual declara vago á toda persona que careciendo de rentas fijas, no se ocupa en la labranza, ni se dedica á oficio alguno ó anda mal entretenido, señala los trámites ó procedimientos para hacer semejantes declaraciones, y los aplica á las armas, á la marina, á los hospicios ú otros destinos equivalentes segun las circunstancias de edad, estatura y robustez (2).

Pero ántes de adoptar tan severas providencias, la ley excita al empleo de medidas más suaves. Recomienda á las justicias que si los vagos tuvieren padres, se dirijan á ellos exhortándolos á que den buena educacion á sus hijos y los envien á las escuelas públicas para que reciban instruccion civil y religiosa. Siendo huérfanos, el estado los prohija y los Ayuntamientos sustituyen en autoridad y en obligaciones al padre natural, procurando acomodar á los vagos de corta edad ó enfermos en los hospitales, hospicios ú otras casas cualesquiera de beneficencia, proporcionándoles educacion y enseñándoles un oficio para convertirlos en hombres útiles y buenos ciudadanos.

Los Ayuntamientos eran jueces exclusivos y calificadores legales de estas personas, porque dice la ley, «así como no podria haber apelacion de los arreglos domésticos con que sus padres aplican á sus hijos al trabajo y á los oficios, es razon que no salga del Ayuntamiento toda esta materia que debe considerarse doméstica y paterna, por suplir los magistrados el abandono é imposibilidad de los deudos ó parientes cercanos» (3). En el segundo período constitucional se mandó á las autoridades velar sobre los gitanos y demás gentes de mal vivir, condenándolas á obras públicas por el plazo que señalase el prudente arbitrio del juez, pero cuyo máximo se fijaba en dos años (4).

(1) Ley 7, tít. XXXI, lib. X, Nov. Recop.
(2) Ley 7, tít. XXXI, lib. XII, Nov. Recop.
(3) Ibid., ley 10.
(4) Decreto de las Córtes de 11 de Setiembre de 1820.

787.—Tal fué, con leves diferencias, la legislacion sobre vagos vigente hasta nuestros dias en que prevalece distinto criterio.

La ociosidad accidental no es el vicio mismo sino su presagio: es la semilla, no el fruto. Como son desórdenes leves todavía y por lo comun privados, faltas en fin de nuestra conducta doméstica, más bien entran en la esfera de la moral, que caen bajo el imperio de la administracion. Las autoridades políticas deben sin embargo combatirla indirectamente imbuyendo en los pueblos por medio de la educacion el amor al trabajo, y alentando la perseverancia con el estímulo de la recompensa. Es preciso no dejar á la ociosidad tiempo para convertirse en vicio. La habitual es sospechosa, porque el hombre que aborrece el trabajo, si carece de bienes de fortuna, no está distante de hacerse enemigo de la sociedad.

De todo lo expuesto se infiere que si la vagancia no es un delito, y por tanto se halla fuera del alcance de la justicia, no falta razon para reconocer por legítima y saludable la accion de la policía.

788.—Segun el Código penal se entiende por vago el que no posée bienes ó rentas, arte ú oficio, ni tiene empleo, destino, industria, ocupacion lícita ó algun otro medio legítimo y conocido de subsistencia, por más que sea casado y con domicilio fijo (1).

La vagancia no es sino una circunstancia agravante del delito; pero por grande que sea el respeto de la ley á los derechos individuales, la policía general, ó cuando ménos la municipal, debe seguir los pasos del vago, que si no es delincuente, está muy cerca de serlo. ¿Hay persona mejor dispuesta que un vago para cometer un atentado contra la propiedad ó contra el órden público?

ARTÍCULO 3.º—*Asonadas y motines.*

789.—Desórdenes y tumultos.
790.—Ley de Cárlos III.
791.—Legislacion vigente.
792.—Estado de sitio.
793.—Poderes extraordinarios.
794.—Suspension de garantías.
795.—Ley de órden público.
796.—Estado de prevencion.
797.—Facultades de la autoridad civil.
798.—Estado de guerra.
799.—Declaracion.
800.—Facultades reservadas al Gobierno.

(1) Art. 10, § 23.

789.—A pesar de las mayores precauciones y de la más exquisita vigilancia de la policía, puede suceder y por desgracia sucede con demasiada frecuencia que el órden público se altere. Entónces cesa por inútil el régimen preventivo, y el represivo le sustituye, porque la autoridad se ve obligada á corregir lo que no ha conseguido evitar.

Estos *bollicios ó levantamientos,* como los llama D. Alonso el Sabio en las Partidas, y estas asonadas de que tanto estrago se sigue á la tierra, segun el lenguaje de las antiguas Córtes de Castilla, pueden nacer de varias causas (1). La miseria del pueblo, los impuestos excesivos, los vicios de las leyes, los abusos de la administracion, el fanatismo político ó religioso, y no pocas veces las maniobras de un partido que aspira á conquistar el poder exaltando las pasiones populares, son las ordinarias y las más frecuentes.

La voz suele tambien ser muy distinta. Ya se reducen los perturbadores á pedir pan ó trabajo; ya solicitan disminucion en el precio de las subsistencias; ya reclaman la abolicion de un impuesto ó se resisten á pagarlo; ya exigen la destitucion ó el castigo de algun magistrado, ó desprecian los mandatos de la justicia, ó impiden á las autoridades el libre ejercicio de sus atribuciones, ó pretenden extraer violentamente á los reos de las cárceles; ya proyectan mudar la forma de gobierno, deponer á las autoridades legítimas y establecer otras nuevas, derribar un trono ó cambiar una dinastía, ó ya, por fin, tienden á exterminar un partido y encender la guerra civil.

Amargos son los frutos de toda asonada y más ó ménos nocivos segun la causa, el objeto, la disposicion de los ánimos y la fuerza que se le opone, la cual, si de pronto y con energía no sofoca el tumulto, sólo sirve para inflamar la cólera y aumentar el atrevimiento de las turbas amotinadas.

(1) Véanse las Córtes de Valladolid de 1312 y 1325 y el ordenamiento hecho en las de Medina del Campo de 1328.

790.—El famoso motin de Esquilache dió orígen á una ley de órden público dictada por Cárlos III. Luégo que se advierta bullicio ó resistencia de muchos que se alzan en tumulto para negar la obediencia debida á los magistrados ó impedir la ejecucion de las órdenes y providencias generales (dice esta ley), debe la autoridad publicar bando para que inmediatamente se separen los sediciosos, apercibiéndolos de que en otro caso serán castigados con todo rigor, y declarando que serán tratados como reos y autores del bullicio los que se encontraren reunidos en número de diez personas.

Manda retirar á los curiosos bajo pena de ser habidos por desobedientes, cerrar los sitios públicos, asegurar las cárceles y guardar los campanarios para impedir que los amotinados toquen á rebato. La tropa se recoge á sus cuarteles, en donde se mantiene sobre las armas para prestar auxilio á la autoridad pública cuando fuere requerida.

La autoridad auxiliada con la tropa y vecinos procede sin pérdida de tiempo á prender á los amotinados contumaces, aunque no tengan otro delito que su inobediencia, y emplea la fuerza contra los que hicieren armas, ó impidieren las prisiones, ó intentaren poner en libertad á los aprehendidos hasta reducirlos á la obediencia de los magistrados que nunca debe consentir quede agraviada la justicia.

Miéntras estuviesen con las armas en la mano, prohibia la ley admitir representacion alguna de los bulliciosos delincuentes, y dar oidos á capitulacion aunque fuese propuesta por medio de personas de respeto de cualquiera dignidad, calidad ó condicion á las cuales tambien se les vedaba encargarse de semejantes mensajes y representaciones (1). Al decoro del Gobierno y á la causa pública importa no tratar nunca de igual á igual con súbditos sediciosos ó rebeldes. La sola proposicion de capitular es un nuevo ultraje á la ley y una nueva humillacion para la autoridad.

Estos reos eran entregados á la justicia ordinaria para que los juzgase con arreglo al fuero comun.

En esta ley que respira toda la prudencia y firmeza de su autor, notaron, sin embargo, los jurisconsultos un grave defecto.

(1) Ley 5, tit. XI, lib. XII, Nov. Recop.

Si los amotinados no dan tiempo, ó si el motin se precipita y estalla ántes de precaverse la autoridad, ¿cómo se publica el bando en que ésta intima la obediencia á las leyes y amenaza usar de la fuerza, si no son al instante respetadas? La sociedad debe defenderse cuando de improviso se ve acometida; pero tambien recomienda la política y demanda la justicia que el requisito de la intimacion sea cumplido ántes de disipar el tumulto á viva fuerza. Y no siendo posible leer el bando, ni fijarlo en las esquinas en las más de las revueltas ó asonadas, tal vez seria más oportuno que el magistrado acompañado de tropa, si las circunstancias lo reclamaren, anunciase su presencia con alguna señal extraordinaria, con algun símbolo respetable que hablase á los ojos, que todo lo dijese de un golpe hiriendo la imaginacion; y si fuese necesario juntar á la palabra los signos, podria hacerse uso de la trompa ó bocina, como se acostumbra en el mar para comunicarse desde léjos. «Este modo de publicar el bando dará más brillo y dignidad á las órdenes de la justicia, intimidará tanto más, cuanto no se creerá oir á un hombre, sino al heraldo de la ley; no podrá hacerse ilusorio con el estrépito y la gritería; surtirá su efecto á largas distancias y salvará cuando ménos á los inocentes...» (1).

791.—El Código penal vigente procuró colmar este vacío, mandando que luégo de manifestada la rebelion ó sedicion, la autoridad gubernativa intime hasta dos veces á los sublevados que inmediatamente se disuelvan y retiren, dejando pasar entre una y otra intimacion el tiempo necesario. Si los sublevados no se retiren al instante despues de la segunda intimacion, la autoridad emplea la fuerza para disolverlos. Las intimaciones deben hacerse mandando ondear al frente de los sublevados la bandera nacional, si fuere de dia, y si de noche, requiriendo la retirada al toque de tambor, clarin ú otro instrumento á propósito. Si las circunstancias no permiten hacer uso de dichos medios, se ejecutan las intimaciones por otros procurando siempre la mayor publicidad; pero no son necesarias respectivamente ni la primera ni la segunda intimacion desde el momento en que los rebeldes ó sediciosos rompen el fuego. Si ofrecen resistencia, debe la autoridad hacer uso de la fuerza para disolverlos, ren-

(1) Escriche, *Diccionario de legislacion y jurisprudencia*, verb. ASONADA.

dirlos y entregarlos al juez ó tribunal de la jurisdiccion ordinaria competente (1).

792.—Acudieron más ó ménos todos ó câsi todos los Gobiernos en momentos supremos á la publicacion de la ley marcial, ó á la declaracion de una ciudad, de una provincia, y aun de todo el territorio nacional en estado de sitio; estado indefinible, porque ni las leyes ni las prácticas dan una idea fija ó exacta de lo que es ó debe ser. Sabemos, sí, que es un estado excepcional, fundado en la ficcion que tal ciudad, plaza fuerte ó poblacion murada se halla amenazada de enemigos exteriores: sabemos tambien que entónces sube de punto la preponderancia del poder militar, así como se deprime el político y judicial: nos consta que las garantías del ciudadano desaparecen, la Constitucion se viola en todos sus artículos, las vidas y las haciendas penden de un poder arbitrario; pero ignoramos cuándo hay motivo legal para tales declaraciones, y qué atribuciones se reservan todavía, bajo esta dictadura, las autoridades del órden civil y los tribunales de justicia. Verdad es que sólo en el caso de hallarse un pueblo real y verdaderamente cercado de enemigos interiores ó exteriores procede la declaracion por la autoridad militar del estado de sitio; más no suele acontecer que sea la guerra la causa de esta situacion excepcional (2).

793.—Ocurren circunstancias extraordinarias en que los Gobiernos, para hacer rostro á la tempestad que se desencadena, necesitan fortalecerse con poderes extraordinarios. Digan lo que quieran los escritores políticos, *salus populi* siempre será una alta razon de estado. Los mismos hombres que en nuestros dias proclamaron la santidad inviolable de los derechos individuales, no formaron escrúpulo de «acudir á todos los medios de defensa, atropellando los procedimientos ordinarios, por salvar á toda costa la pátria y la libertad» (3).

La historia nos enseña que la política, como la medicina, profesó constantemente la máxima «á grandes males remedios heróicos.» Los Romanos tenian su fórmula de salvacion pública, con la cual revestia el Senado á los Cónsules de un poder sin

(1) Código penal, art. 257.

(2) Ordenanza militar, art. 7, tít. 1, trat. VII, decreto de la Regencia de 14 de Enero de 1841, y real órden de 16 de Agosto de 1848.

(3) Decreto de 30 de Setiembre de 1873 y circular de igual fecha.

límites (1); y como si esto fuese poco, nombraban en casos extremos un dictador con derecho de vida y muerte en todos los ciudadanos.

La Constitucion de Inglaterra autoriza la suspension del *Habeas corpus*, el paladion de las públicas libertades; y allí en donde el legislador no fué bastante cáuto para establecer medios legales de dar fuerza al Gobierno en los dias de peligro, el Gobierno que se arrogó la dictadura y con ella salvó la pátria, puede responder á sus acusadores, como en otro tiempo á los suyos Escipion el Africano: «Subamos al Capitolio y roguemos á los dioses que envien á Roma caudillos que se me parezcan.»

Lo más cuerdo y prudente es anticiparse á los sucesos, prever las circunstancias excepcionales que requieran la aplicacion de leyes excepcionales, á fin de dejar lo ménos posible al azar, porque lo imprevisto engendra lo arbitrario.

794.—La Constitucion actual admite el principio que las garantías individuales, si no en todo, en parte, podrán ser suspendidas temporalmente y en virtud de una ley, cuando así lo exija la seguridad del estado. Esta materia pide mayor explicacion.

La suspension de las garantías debe ajustarse á las reglas siguientes:

I. Sólo se pueden suspender:

I. La seguridad personal.

II. La inviolabilidad del domicilio.

III. La libertad de residencia.

IV. La de imprenta.

V. La de reunion pacífica.

VI. La de asociacion.

II. La suspension de estas garantías no autoriza al Gobierno para extrañar del reino ni deportar á los españoles, ni para desterrarlos á mayor distancia que 250 kilómetros de su domicilio.

III. En ningun caso es lícito á las autoridades civiles ó militares establecer otra penalidad que la ya establecida por la ley.

(1) Senatus decrevit *darent operam consules, ne quid respublica detrimenti caperet.* Ea potestas per Senatum, more romano, magistratui maxuma permittitur: exercitum parare, bellum gerere, coercere omnibus modiis socios atque cives, domi militiæque imperium atque judicium summum habere; aliter, sine populi jussu, nulli earum rerum consuli jus est. Salustii De bello Catilinario, XXIX.

IV. El territorio á que se aplique la suspension, deberá ser regido, miéntras dure, por la ley de órden público (1).

795.—De aquí se sigue:

I. Que la ley de órden público es el necesario complemento de la Constitucion.

II. Que esta ley solamente rige en circunstancias extraordinarias.

III. Que no empieza á regir hasta la promulgacion de la que suspende las garantías en todo el territorio ó la parte que determine.

796.—La ley de órden público distingue el estado de prevencion y alarma del estado de guerra.

El primero es la consecuencia inmediata de la suspension de las garantías; de modo que nace del hecho mismo de suspenderlas, sin que sea menester ninguna declaracion especial.

797.—En el estado de prevencion la autoridad civil adopta todas las medidas preventivas y de vigilancia que juzga convenientes para conservar el órden público.

Puede y debe mandar que se disuelvan los grupos y emplear la fuerza contra los agitadores si no obedecen á la tercera intimacion, hasta dejar libre y expedita la via pública.

Puede proponer al Gobierno, y en caso urgente acordar la suspension de las publicaciones que preparen, exciten ó auxilien la comision de los delitos contra la Constitucion del estado, su seguridad interior y exterior, el órden, y particularmente los de rebelion y sedicion.

Asimismo puede y debe detener á cualquiera persona, si lo considera necesario á la conservacion del órden, y compeler á mudar de residencia ó domicilio á las que repute peligrosas, ó contra las cuales abrigue racionales sospechas de participacion en aquellos delitos. El cambio de domicilio no se extiende á más de 150 kilómetros de distancia.

Tambien tiene facultad para desterrar hasta la distancia de 250 kilómetros.

El cambio de domicilio y el destierro se entienden levantados de hecho y derecho, terminado el período de la suspension temporal de las garantías constitucionales, si ántes no fuesen restablecidas.

(1) Const., art. 31.

Puede la autoridad penetrar en la morada de cualquier español ó extranjero residente en España sin su consentimiento, y reconocer su casa, papeles y efectos; y si practicase esta diligencia un delegado suyo, es condicion precisa que vaya provisto de una órden formal y escrita.

El reconocimiento ó registro debe hacerse siempre en presencia del dueño ó encargado de la casa, ó uno ó más individuos de su familia, y de dos vecinos de la misma casa ó de las inmediatas, y á falta de éstos, de dos vecinos del pueblo. No hallando en la casa á su dueño ó encargado, se practica el reconocimiento en presencia de los dos vecinos indicados, y se extiende un acta que firma con ellos la autoridad ó el delegado.

Cuando un delincuente sorprendido infraganti y perseguido por la autoridad ó sus agentes se refugiare en su propio domicilio ó en el ajeno, pueden aquélla ó éstos penetrar en él para solo el acto de la aprehension.

798.—Esta suma de facultades ordinarias y extraordinarias de que se halla revestida la autoridad gubernativa en el estado de prevencion, no salen de la esfera de las precauciones que representan el último esfuerzo para salvar el órden público en inminente peligro. El período de la represion empieza en la declaracion del estado de guerra.

799.—Corresponde hacer esta declaracion á la autoridad civil, poniéndose de acuerdo con la judicial y militar, y debe hacerla:

I. Cuando la rebelion ó sedicion se manifiesten desde los primeros momentos, ó rompan el fuego los rebeldes ó sediciosos.

II. Siempre que comprenda la urgente necesidad de acudir á la fuerza y resignar el mando para dominarlos.

Si no hubiese acuerdo entre las autoridades referidas ó faltase tiempo para tomarlo, se entra desde luégo y provisionalmente en el estado de guerra en los casos contenidos en el núm. I, dando cuenta inmediata de todo al Gobierno y á los superiores jerárquicos respectivos.

Es autoridad civil para los efectos de la ley de órden público, en las capitales de provincia el gobernador ó quien haga sus veces, y judicial y militar las de mayor grado ó categoría, y en los demás pueblos el alcalde, el juez de primera instancia decano, si hay más de uno, y el jefe militar que ejerza el mando de las armas.

800.—Corresponde al Gobierno:

I. Dirimir la discordia entre las autoridades civil, judicial y militar, y confirmar ó levantar el estado provisional de guerra á que alude el núm. II.

II. Autorizar la declaracion del estado de guerra en la capital de la monarquía y en los puntos en donde residan el Rey ó la Regencia.

III. Determinar el territorio á que debe extenderse, cuando hayan ocurrido actos de rebelion ó sedicion en dos ó más provincias, ó aparecido grupos considerables de rebeldes ó sediciosos armados en ellas.

801.—La declaracion del estado de guerra se notifica al público por medio de bandos ó edictos, intimando á los perturbadores que depongan su actitud hostil y se reduzcan á la obediencia de la autoridad legítima. Si no lo hicieren en el plazo que se les señale, deben ser disueltos, presos y entregados á los tribunales de justicia.

802.—Todo funcionario ó corporacion tiene el deber de prestar auxilio á la autoridad militar ó civil para restablecer el órden, so pena de suspension de empleo ó cargo, sin perjuicio de la resolucion que adopte el Gobierno y de la responsabilidad criminal á que haya lugar.

803.—Durante el estado de guerra las autoridades civiles continúan en el ejercicio de sus atribuciones en cuanto no se refieran al órden público, de las cuales sólo conservan la parte que la militar les deje expedita ó les delegue.

804.—Para acordar el levantamiento del estado de guerra celebran consejo las autoridades militar, civil y judicial, y estando conformes, se hace la declaracion oportuna, dando cuenta al Gobierno. Si el acuerdo no reune la unanimidad de los votos, se suspende su ejecucion hasta que consultado el Gobierno resuelva lo conveniente en Consejo de ministros.

El levantamiento del estado de guerra pertenece al Gobierno en los casos en que tambien le pertenece su declaracion.

805.—La jurisdiccion competente para castigar á los culpados es la ordinaria, salvo si la rebelion ó sedicion hubiesen tenido carácter militar, pues entónces la ley comun cede á la ordenanza y el juez al Consejo de guerra (1).

(1) Ley de 23 de Abril de 1870.

806.—Tan graves son las consecuencias de toda ley de suspension de las garantías constitucionales, que no querríamos pasase inadvertida una observacion. Antes de investir al Gobierno con poderes excepcionales, hay que considerar dos cosas, á saber, si las facultades extraordinarias son realmente indispensables, y si merecen confianza los hombres á quienes se les otorgan. Faltando alguna de estas condiciones, negarlas es más que un derecho, es un deber.

De todos modos importa mucho usar de las leyes de excepcion con parsimonia, porque gastan los Gobiernos y familiarizan á los pueblos con la dictadura. Son como los empréstitos usurarios que si socorren la necesidad del momento, al cabo empobrecen y arruinan.

807.—La bárbara y ridícula costumbre de dar cencerradas á los que contraen segundas nupcias debe reputarse una ofensa á la santa y social institucion del matrimonio. Las leyes que en otro tiempo veian con ceño y aun castigaban las segundas nupcias, son hoy más sabias y más justas, pues prohiben correr las calles y agruparse las personas que llevan instrumentos ú objetos á propósito para hacer ruido y promover escándalos mortificando á quien, segun las leyes divinas y humanas, no merece aquella injuria (1).

Las cencerradas, cualquiera que sea la ocasion que las provoque, son un exceso reprensible en sí y por sí mismas, y además suelen dar orígen á graves desórdenes. La autoridad debe impedirlas pues está obligada á no tolerar reuniones tumultuosas con ofensa de los particulares, y con perjuicio ó menoscabo de la tranquilidad de los pueblos (2).

CAPÍTULO V.

De las prisiones.

808.—Derecho de castigar.
809.—Enmienda del delincuente.
810.—La justicia y la administracion conocen de las prisiones.
811.—Objeto de la prision.
812.—Errores de la ciega filantropía.

(1) Ley 7, tít. XXV, lib. XII, Nov. Recop.
(2) Código penal, art. 589.

808.—La sociedad política descansa en los eternos é inmutables principios del *derecho* y del *deber:* el individuo recibe y obedece la ley comun; no la dicta, ni aun la acepta.

Esta existencia colectiva no llenaria los fines de la asociacion, si la autoridad pública careciese de potestad y de fuerza para reprimir todo atentado contra el órden, todo exceso de independencia, todo sentimiento de culpable egoismo. El poder coercitivo que la sociedad confia al Gobierno, y el derecho de castigar que la ley deposita en manos del magistrado, producen el beneficio de amparar á las personas y proteger las propiedades. Ni la administracion, ni la justicia, llenando los severos deberes de la represion, coartan la libertad, ántes favorecen su desarrollo y dilatan su ejercicio.

Si hay en todas las naciones del mundo casas de detencion para los sospechosos y prisiones para los delincuentes, es porque debe ser lavada la sospecha y el crímen expiado. El hombre impuro ó de dudosa pureza, es apartado de la sociedad como á un miembro corrompido ó gangrenado se le separa del cuerpo humano. La ley le restituye á la vida libre, inocente ó corregido, y tal vez corta los lazos que le unen á la sociedad y á la naturaleza, reteniéndole en una prision perpétua ó entregando su cabeza al verdugo, si tan dañado tuviese el corazon que aparezca incorregible. ¡Triste necesidad, hija de la flaca condicion humana, la de destruirse para conservarse; pero derecho terrible, sacrificio expiatorio ofrecido al Dios vengador de la justicia ultrajada, y satisfaccion legítima que la conciencia acepta en las aras de un cadalso!

El derecho de castigar procede de la naturaleza misma y se funda en la armonía general del universo, imposible de conservar, si á la injusticia no siguiese la pena. La legitimidad del castigo no procede de la necesidad de alcanzar un fin puramente terrenal y exterior, sino que radica en ideas más altas del órden moral y religioso.

809.—El hombre, sin embargo, no debe ser destruido, miéntras exista una remota esperanza de salvarle de sí mismo por

medio de un sincero arrepentimiento. La enmienda puede convertirle de miembro perjudicial en miembro útil de la sociedad, y el mundo se ahorraria presenciar con tanta frecuencia esos sangrientos espectáculos que afectan dolorosamente el ánimo de los buenos, y acaso endurecen el corazon de los malos y los familiarizan con la muerte, última barrera del crímen.

810.—Síguese de aquí que hay un íntimo enlace entre la legislacion penal y el sistema carcelario, porque si el uno puede suplir hasta cierto punto la severidad de los castigos, la otra asienta las bases de toda reforma en el régimen de las prisiones. Así es como la justicia y la administracion se dividen su imperio: la primera absuelve ó condena y establece la escala de las penas que corresponde á los distintos grados de culpa, ya aumentando, ya disminuyendo el rigor y el plazo del encarcelamiento: la segunda se apodera del delincuente, le custodia, le castiga por lo pasado y le corrige para lo venidero.

811.—El objeto pues de la prision, así como el objeto de toda pena, es *castigar* y *corregir*. El castigo, bajo el aspecto de la moral, es una expiacion; bajo el punto de vista político, un medio de intimidacion y escarmiento. La correccion se propone moralizar al delincuente, sembrando en su corazon la esperanza de obtener el perdon de Dios y de reconciliarse con los hombres.

Toda prision que no tienda á precaver futuros delitos, quitando al delincuente el deseo y la facultad de reincidir, ó intimidando á otros que pudieran ocultar la dañada intencion de seguir sus pasos, no corresponde á los fines sociales. Y como ni la demasiada indulgencia intimida, ni corrige la excesiva severidad, la administracion debe huir cuidadosamente de ambos extremos al establecer ó reformar el sistema carcelario.

812.—La ciega filantropía de este siglo ha sido causa de que muchas personas viesen en los presos más bien desgraciados dignos de compasion, que culpados merecedores de castigo. Las puertas de las cárceles se abrieron á la caridad cristiana que derramó sobre ellos los tesoros de sus consuelos y beneficios: se les dirigieron palabras de amor y de esperanza, se encendió en sus pechos la llama de la religion, y se logró el arrepentimiento y la conversion de varios criminales. Esta ferviente cruzada produjo, envuelta con algunos bienes, una cosecha no escasa de males. Las prisiones perdieron su carácter de intimidacion, y

fueron consideradas lugares soportables y aun preferibles á la vida libre consagrada al trabajo. El número de los reincidentes se multiplicó relajada la severidad de la disciplina, y en vez de disminuir, hubo de aumentarse la duracion de la pena; daño gravísimo, porque un prolongado cautiverio hace perder al culpado los hábitos de sociabilidad, extingue sus afectos de familia y le acostumbra á aquel nuevo género de vida, reemplazando en su pecho á la inquietud de la pesadumbre la calma inalterable de la indiferencia. Tanta mansedumbre es una brisa de filantropía corruptora de la caridad verdadera que sabe templar la justicia con la misericordia. La indiscreta blandura de las prisiones ofende la moral pública, porque encubre el vicio de la impunidad.

813.—La excesiva severidad, por el contrario, produce en los presos una irritacion mental, un vivo sentimiento de aversion, porque el delincuente se crée abandonado del cielo y víctima de la injusticia de la tierra, y le inspira un olvido completo de la ofensa que ha cometido cuyo recuerdo deberia humillarle; y en tal estado de exaltacion, cierra sus oidos á toda palabra benévola y su corazon á todo arrepentimiento, y sólo se abre á la pasion reconcentrada del ódio, y al deseo de vengar en la sociedad la injuria cuyo amargo recuerdo despedaza sus entrañas.

814.—Un sistema carcelario justo y prudente, debe ser rigoroso sin crueldad: debe intimidar al culpado sin amortiguar sus sentimientos, y reformar sus costumbres sin extinguir su amor á la libertad. Muerto el deseo de tornar á la vida libre, no hay esperanza próxima que le aliente á perseverar en la difícil obra de su regeneracion moral.

Una prision cruel más parece tortura que custodia. Las prisiones no se han de regir por una ley de amor, ni tampoco por una ley de cólera y venganza.

815.—La reforma penitencial así comprendida y á estas máximas ajustada, será un medio de precaver muchos crímenes, intimando y corrigiendo, y la pena de reclusion un nuevo bautismo que purifique el alma del criminal y le abra las puertas de la sociedad, si es sincero su arrepentimiento.

Desconfiemos igualmente de los que esperan mucho de la reforma penitencial y de los que no esperan nada. Los unos exageran la perfectibilidad de la especie humana al creer en la fácil y perseverante conversion del criminal por el influjo de una ca-

ridad ardiente, pero ciega, y que olvidando los crímenes del hombre, la perversidad de su corazon, la degradacion de su alma, quisieran mitigar su cautiverio hasta el punto de ser tratado el delincuente al igual de la virtud desgraciada, sustrayéndole al fallo de la opinion, á la espada de la ley y á todos los rigores de la justicia humana. Otros más prácticos, más familiarizados con los presos, más conocedores de sus vicios, créen que la única reforma posible en las prisiones es introducir el órden material y sacar partido del tiempo y de los brazos del preso, mirando todo proyecto de reforma moral como un sueño que ocupará á la administracion é irrogará considerables dispendios sin ningun resultado positivo para la sociedad.

Ninguna de estas opiniones extremas es la verdadera: ningun sistema exclusivo debe guiar á la administracion. La regeneracion moral de los sentenciados á prision es posible, pero tambien difícil; todo depende del acierto en la eleccion de los medios y de la prudencia en aplicarlos.

ARTÍCULO 1.º—*Historia de la reforma carcelaria.*

816.—Creemos preferible el nombre de sistema carcelario al de sistema penitencial que suele usarse con más frecuencia, porque al tratar de la reforma de las prisiones se comprende, no solamente aquel conjunto de providencias encaminadas á conseguir la enmienda de los sentenciados, pero tambien las relativas á las casas en donde se detiene á los sospechosos, miéntras se hallan pendientes de juicio.

817.—El mal estado de las prisiones era un vicio que no há mucho tiempo reinaba en toda Europa. Mirábanse las cárceles como fortalezas en donde se confundian los sospechosos y los criminales de todos grados, condicion, edad y aun sexo, sin reparar las autoridades en otra cosa que en impedir su evasion. Del

mismo calabozo salia el inocente á quien volvian la libertad, y el abominable parricida á quien arrastraban al suplicio. La humedad de los subterráneos, la difícil circulacion del aire, el hacinamiento y el desaseo de los presos y la escasez y mala calidad de los alimentos diezmaban la poblacion de aquellos infiernos, y alimentaban constantemente un foco de infeccion que propagándose á lo exterior, vengaba en pueblos inocentes el descuido culpable de los Gobiernos. Tales eran los efectos de tanto abandono en el órden físico.

En el órden moral, eran las cárceles escuelas de enseñanza mútua para el vicio y el crímen. Allí el contagio de la inmoralidad hacia progresos horribles y sacrificaba cada dia nuevas víctimas. El hombre timorato quebrantaba el freno de su conciencia, el ratero salia salteador y el salteador asesino. Cada año una turba de endurecidos criminales educados profesionalmente, devolvia á la sociedad multitud de presos por delitos leves, resueltos á cometer otros graves concluido su aprendizaje. Cuantos habian respirado el aire corruptor de las prisiones, ligados entre sí con los vínculos contraidos durante un mismo cautiverio, impelidos por el sentimiento de un comun infortunio y exasperados al ver que la reprobacion general los perseguia sin descanso, se buscaban y solicitaban, reunian sus esfuerzos y se conjuraban contra el estado. Allí el tímido encontraba amparo y el huérfano solícitos protectores: allí se exploraban las malas pasiones, penetrando hasta el fondo del alma en busca de la semilla del vicio que los maestros del crímen desarrollaban á fuerza de cultivarla; sacrílego aprendizaje, fuente impura cuyo veneno se desprende á torrentes y penetra en todas las venas del cuerpo social. Despues del proselitismo sigue la organizacion de los malhechores en corporacion con su código y sus reglamentos, y al fin, llega el atentar al reposo de la sociedad y causar sérias inquietudes al Gobierno.

Francia, Inglaterra, los Países Bajos, Alemania, Rusia, en fin, todos los pueblos de Europa son responsables del trato inhumano que daban enla edad media á los presos, imitando la dureza de los gentiles, como si la semilla del Evangelio hubiese caido entre espinas. En el siglo XVI empieza á mostrarse el deseo de mejorar el estado de las prisiones en los sínodos del clero católico, en la fundacion de congregaciones para el alivio y socorro de

los presos y en la reforma de las leyes y reglamentos para su gobierno.

España participó de este movimiento, impelida con ardor por D. Bernardino de Sandoval y el doctor Tomás Cerdan de Tallada, cuyas ideas en este punto eran muy superiores á su siglo (1).

818.—El exceso del daño produjo, como casi siempre sucede, el deseo del remedio. En 1772 fué erigida en Gante una prision purgada de estos vicios. En 1773, afligido el sensible corazon de Juan Howard al contemplar el repugnante espectáculo que ofrecia el interior de las cárceles de Inglaterra, y considerando los peligros á que la sociedad se exponia si no atajaba prontamente esta peste moral, recorrió las prisiones de la Gran Bretaña, y en 1775 y 1776 hizo una piadosa peregrinacion por la mayor parte de los estados europeos, como quien sondea toda la profundidad de la llaga para mejor curarla. De regreso á su pátria en 1777, propuso al Parlamento su proyecto de reforma carcelaria que descansaba en dos bases principales, el sistema celular durante la noche y el trabajo en comun con clasificacion de los presos durante el dia, segun el cual se hizo la primera ley para la fundacion de una penitenciaría en Gloucester el año 1785 (2).

819.—En 1791 derramó Jeremías Bentham nueva luz sobre esta cuestion publicando su *Panopticon*, en el cual expone la manera de construir las prisiones para que la vigilancia pueda ser perfecta, y funda el arte de la arquitectura carcelaria. Aunque el Gobierno inglés se mostró propicio á favorecer este pen-

(1) *Tratado del cuidado que se debe tener de los presos pobres* (1564), y *Visita de la cárcel y de los presos* (1604).

En la primera de dichas dos obras Sandoval exhorta á la caridad para con estos desgraciados, y en la segunda Cerdan de Tallada se duele de que las cárceles de la ciudad de Valencia sean mucho más ásperas que los baños de Argel: propone que haya diversidad de aposentos para personas distintas en calidad y estado: quiere que los presos no estén privados de la luz del cielo, sino que gocen por el dia del aire y del sol para alivio de sus penas, y por la noche los recojan en lugares sanos: que haya separacion de sexos, y que no se confundan las mujeres honestas con las de costumbres disolutas. Hoy, gracias á las exquisitas investigaciones del señor Fernandez Guerra, poseemos la curiosísima *Relácion de la cárcel de Sevilla* debida en parte á Cristóbal de Chaves, y acaso en parte al peregrino ingenio de Miguel de Cervántes. Celebren los más el hallazgo de esta joya de nuestra literatura, que nosotros queremos añadirle el valor de un documento de altísima importancia social, en cuanto pone de manifiesto, la incuria y flaqueza del Gobierno, los escándalos y abusos en la administracion de justicia y el grado extremo de corrupcion de las prisiones en el siglo XVI.

(2) *The state of the prisons in England and Wales, with preliminary observations and account of some foreing prisons and hospitals, by John Howard.*—1777.

samiento, sobrevinieron obstáculos superiores á la buena voluntad del autor, siendo infructuosa su tentativa por causas ajenas á la reforma.

820.—Más afortunado Sir Samuel Romilly, propuso al Parlamento suplicar á la Corona en este punto, y se dió en 1812 una ley para la construccion de la penitenciaría de Milbank, terminada en 1822.

821.—Estas ideas generosas atravesaron el Atlántico y hallaron favorable acogida en los Estados-Unidos. La exaltacion religiosa de los cuákeros debia naturalmente favorecer su desarrollo y aplicacion. Hiciéronse los primeros ensayos en la Pensilvania el año 1786, fundando la casa correccional de Walnut-Street, aunque el verdadero impulso fué comunicado por la ley de 1789. La clasificacion de los presos, el aislamiento absoluto para algunos, el trabajo en comun con la libertad de comunicarse y corromperse mútuamente en cuanto á otros, era el régimen penitencial adoptado en Pensilvania; régimen muy imperfecto todavía y de aparente bondad, segun lo acreditaban los muchos casos de reincidencia.

El estado de Nueva-York siguió en 1797 el ejemplo de la Pensilvania, pero dando mayor amplitud al sistema del aislamiento absoluto, si bien aplicado solamente á cierta clase de criminales. En 1816 se fundó la prision de Auburn de la cual fué desterrada la vida comun, sustituyéndole el régimen celular para todos los presos que vivian en una completa soledad noche y dia, y á quienes se rehusaba hasta el consuelo del trabajo.

La Pensilvania creó otras dos penitenciarías, la de Pittisburg y la de Cherry-Hill, abandonando el antiguo sistema de la clasificacion, y prefiriendo el de celdas solitarias y el aislamiento absoluto en una devoradora ociosidad.

La experiencia resultó funesta, y la necesidad del trabajo fué al instante reconocida. En Nueva-York se conservó el aislamiento absoluto por la noche y se introdujo el trabajo en comun durante el dia, pero en medio del más rigoroso silencio, á fin de no perder las ventajas de una inviolable incomunicacion. Tal es la regla de Auburn.

Pensilvania conservó el aislamiento por la noche y por el dia, agregando el trabajo tambien solitario. Tal es la disciplina de Cherry-Hill.

822.—En cuanto á Europa la Suiza siguió de cerca la reforma penitencial, fundando la casa de correccion de Lausana en 1822 inaugurada en 1826. Clasifícanse los presos de uno y otro sexo en sentenciados á correccion y sujetos á pena, sin admitir siquiera diferencia por razon de edades.

Contemporánea de la penitenciaría de Lausana es la de Génova, cuyo régimen consiste en la prision celular por la noche, la clasificacion y el trabajo en comun durante el dia.

Francia y Bélgica brillan más por el órden material y la actividad fabril que reina en las prisiones, que por el órden moral y su sistema de regenerar al delincuente. Sin embargo, fuerza es confesar que en la nacion vecina se ha caminado con paso seguro por la senda de la reforma, como lo acreditan el establecimiento de las casas centrales, la prision modelo de la Roquette, y sobre todo, la ley de 18 de Mayo de 1844.

En suma, todos convienen en la necesidad de mejorar la disciplina de las prisiones; pero varían los escritores de la ciencia carcelaria respecto á la eficacia de la regla, prefiriendo unos el aislamiento absoluto de los presos, é inclinándose otros á un medio término, á saber, la prision solitaria por la noche y la clasificacion y el trabajo comun por el dia. Examinarlos y juzgarlos equivale á exponer y discutir la teoría general del encarcelamiento.

Artículo 2.º—*Teoría de la reforma carcelaria.*

823.—Condiciones de toda prision.
824.—Prision preventiva.
825.—Derechos del detenido.
826.—Separacion de los culpados.
827.—Medios de realizarla.
828.—Clasificacion por categorías.
829.—Aislamiento.
830.—Prision represiva.
831.—Trabajo de los presos.
832.—Su organizacion.
833.—Cuestiones.
834.—Regla del silencio.
835.—Disciplina de Auburn y Cherry-Hill.
836.—Inconvenientes de la primera.
837.—Objecciones á la segunda.
838.—Prision individual.
839.—Aislamiento relativo.
840.—Estado de la opinion.
841.—Reflexiones.
842.—Administracion.
843.—Empresa.
844.—Competencia del trabajo libre y el reglamentado.
845.—Precauciones de la administracion.
846.—Aplicacion de los productos del trabajo.
847.—Reservas.
848.—Distribuciones periódicas.
849.—Efectos de la ignorancia.

823.—La prision tiene tres fines principales, impedir las evasiones, evitar la corrupcion mútua de los presos y precaver las reincidencias; y así debe procurarse que toda prision bien organizada reuna las circunstancias siguientes:

I. La seguridad de los presos, de manera que no haya peligro de evasion, oponiendo la más exquisita vigilancia á las maquinaciones interiores y exteriores. Esta seguridad se alcanza más bien por medio del órden moral, que multiplicando los cerrojos y candados, porque si la fuerza reprime la voluntad, la buena disciplina ahoga el pensamiento de sustraerse al yugo de la justicia.

II. La salubridad, ó sean los cuidados que conviene tener con los presos, proporcionándoles ventilacion, vestido, alimentos, aseo y ejercicio en estado de salud, y los recursos de la medicina cuando se hallaren enfermos.

III. La separacion, para impedir el contagio del vicio á que están expuestos, así los verdaderos culpados, como aquéllos en cuyo favor milite la presuncion legal de inocencia.

En dos situaciones distintas podemos considerar á los presos, en estado de detencion ó acusacion, y en estado de reclusion ó pena. El estado de libertad que sigue al excarcelamiento tambien debe ser objeto de particular estudio. Como consecuencia de esta doctrina, se reconocen dos clases de prisiones, *preventivas* para los acusados y *represivas* para los criminales. Las represivas se subdividen en *correccionales* para los sentenciados por delitos leves, y *penitenciales* en donde purguen sus crímenes y hallen enmienda los mayores delincuentes.

824.—*La prision preventiva* es una mera precaucion para evitar la fuga de una persona sospechosa de crímen. Miéntras el juez no le declare reo, el objeto de la prision solamente debe ser la custodia del acusado. Toda severidad innecesaria es un vicio de la ley ó de la administracion, porque no ha llegado todavía el momento del castigo; tal vez el acusado sea absuelto, y harto padece el inocente con la pérdida de su libertad, sin que se agraven sus penas con inútiles é injustos rigores.

825.—El detenido tiene derecho á una prision salubre, á cuan-

tos cuidados requiere la conservacion de su vida y á todas las atenciones compatibles con su estado. Tiene tambien derecho á una franca comunicacion con sus parientes y amigos, salvo durante el breve tiempo en que el interés de la justicia ó cuando la seguridad de los presos reclamen lo contrario. No se le puede obligar á ningun trabajo, porque el trabajo en las prisiones es parte de pena ó medio de moralizar, y no es lícito castigar ni corregir á quien no se halla sentenciado; más si pidiere trabajo, tampoco se le ha de rehusar, porque ni es justo que al pobre se le impida ganar el pan de su familia, ni tampoco hay razon para condenar al hombre laborioso al suplicio de la ociosidad.

826.—Tiene además todo detenido el derecho de exigir que miéntras la ley presume su inocencia, no se le fuerce á vivir en compañía de los culpados, contacto siempre peligroso, y á veces funesto, que la sociedad por su propio bien debe impedir á toda costa.

827.—Dos medios se ofrecen de realizar esta separacion: la clasificacion de los detenidos segun su presunto grado de moralidad y el alistamiento individual.

828.—La clasificacion en categorías de inmoralidad es enteramente arbitraria. Ora se adopte la edad por base, ora la naturaleza del delito ó el carácter del delincuente, siempre dará equívocos resultados, porque dentro de la misma edad, en la misma ofensa en un temperamento igual cabe un grado mucho mayor ó mucho menor de perversidad. No hay moralidades colectivas, porque no hay moralidades iguales entre sí, pues cada acto lleva impreso el sello del agente. Toda clasificacion, pues, debe significar para nosotros corrupcion, porque si el crímen es contagioso entre el inocente y el culpado, crece el peligro de la comunicacion entre dos ó más viciosos ó criminales. Para atenuar estos inconvenientes seria preciso introducir una clasificacion tan minuciosa como es prolija la escala de las penas, disminuyendo los grupos de presos hasta acercarse al aislamiento absoluto, y entónces tambien seria preferible optar por este sistema. La dificultad sube de punto al hacer la clasificacion de los detenidos, porque siendo el grado de la pena el criterio de la moralidad ¿cómo la podremos apreciar cuando falta la sentencia? ¿Cómo medir la inmoralidad de cada acto en el contínuo flujo y reflujo de la poblacion, cuando se hallan entre los detenidos personas

de índole tan vária que se juntan inocentes y criminales dignos del cadalso?

829.—Objétase la severidad de la disciplina, y dícese que la separacion es por sí sola una pena, bien aplicada á los culpados, pero mal extendida á los sospechosos. Quienes así discurren no distinguen el aislamiento represivo de la separacion puramente preventiva. Aquél debe ser absoluto é ir acompañado del silencio, del trabajo, de las privaciones, de la sujeccion á una regla muy dura, á una verdadera penitencia: en esta no habrá incomunicacion exterior, ninguna disciplina capaz de irritar, ninguna autoridad temible, ningun castigo. La administracion muestra al detenido su solicitud paternal alejándole de la compañía del malvado, para que su alma no se mancille con el contacto del crímen, ni al oir las blasfemias del impío se ruborice su frente.

Si todavía se abrigase alguna duda acerca del rigor excesivo de la prision preventiva con el aislamiento, pregúntese al acusado no perverso ¿qué prefiere? ¿La soledad ó la compañía del criminal? Pregúntese al inocente si no le causa repugnancia é indignacion ser reconocido y tratado con odiosa familiaridad por algunos de sus antiguos compañeros de infortunio.

830.—*La prision represiva* debe procurar el castigo y la enmienda de los culpados, para lo cual emplea dos medios principales de regeneracion, el trabajo y la instruccion moral y religiosa.

831.—El trabajo debe ser una condicion esencial de la disciplina de las prisiones represivas por varios motivos.

I. En primer lugar, es un medio moralizador, porque contribuye á adquirir los hábitos de órden, de laboriosidad y economía que tan útiles le serán despues en la vida libre, distrae su imaginacion de todo pensamiento malévolo, y le dispone á seguir con docilidad el camino del arrepentimiento.

II. En segundo lugar, cuando se abren para el culpado las puertas de la prision, tiene un oficio en el cual puede fundar sus esperanzas de subsistencia, y tal vez posée un modesto capital, fruto de sus ahorros, que le auxilia y sostiene en los primeros pasos de su nueva vida. Con hábitos de trabajo es posible reincidir; sin ellos la reincidencia es necesaria, á ménos que supongamos en todo excarcelado la virtud de un ángel y el heroismo de un mártir.

III. En tercer lugar, el criminal debe una reparacion á la sociedad por el mal que la causó y por el gravámen diario que la impone para proveer á su sustento y enmienda; reparacion imposible de otro modo que á costa del producto de su trabajo.

IV. Por último, el trabajo forzoso es pena para el culpado que ha vivido siempre en el ócio y proporciona alivio al que no es perverso, sino solamente desgraciado. El trabajo forzoso será, pues, expiatorio en proporcion al carácter de cada preso, y además intimida al que cumplida la pena, abriga todavía pensamientos criminales.

832. —No basta aceptar el principio del trabajo; es preciso organizarlo en las prisiones y someterlo á la disciplina penitencial. Así debe el trabajo represivo ser una ocupacion forzosa y no una profesion libre, exento del atractivo de la vocacion, del placer de la variedad y de la esperanza de grandes recompensas. Debe ser además interior, útil y permanente.

El trabajo exterior es incompatible con la custodia de los presos y con su disciplina. La fatiga como pena envilece al hombre y apaga su inteligencia, y el ócio temporal daña para la adquisicion de los hábitos de laboriosidad y economía.

833.—Asentada esta doctrina, ocurren algunas cuestiones principales que de ella se desprenden, á saber:

I. ¿Deben los presos trabajar en comun ó en la soledad?

II. ¿Debe el trabajo fiarse á una empresa ó dirigirlo la administracion?

III. ¿Es ó no perjudicial al trabajo libre la competencia del trabajo reglamentado?

IV. ¿Qué uso conviene hacer de los productos del trabajo interior de los presos?

834.—I. Es un axioma en el sistema carcelario que no se consigue jamás la enmienda de los culpados sin sujetarlos á la estrecha regla del silencio. Este recogimiento interior que la prohibicion de comunicarse impone, es un medio eficaz de conseguir la regeneracion moral. Quebrantado el silencio, se rompen los diques del vicio, y penetra el contagio de la inmoralidad en las prisiones. Así es como en toda reforma carcelaria, bien se adopte el sistema del trabajo en comun ó se prefiera el trabajo solitario, siempre se procura conservar entre los presos una incomunicacion absoluta oral y epistolar.

La reclusion solitaria se funda en el principio de aislar al preso por medio de la separacion material de las celdas para impedir el contagio de las malas costumbres, y quebrantar el ánimo endurecido por medio del recogimiento. La soledad concentra el espíritu, exalta las pasiones, levanta el pensamiento á lo infinito, fortifica el carácter y exalta la imaginacion.

Los antiguos colocaban sus templos y sus oráculos en medio de algun bosque misterioso, é invocaban las Musas en el silencio de la naturaleza. La oracion ama la soledad, la penitencia busca el desierto, y la vida contemplativa fabrica los cláustros donde el hombre muere para el siglo. Las comunidades religiosas de más estrecha observancia, y hasta los pormenores de la regla monástica, ofrecen el perfecto modelo de una prision penitencial.

Mas aunque en todas las de mayor fama se haya adoptado la regla del silencio, difieren mucho en cuanto á su disciplina interior. Las prisiones de Auburn y Cherry-Hill, por ejemplo, procuran llegar al mismo punto por distintos caminos.

835.—La primera establece el aislamiento absoluto por la noche, y el trabajo en comun durante el dia guardando el más rigoroso silencio. La segunda consiste en el aislamiento de noche y de dia, y el trabajo tambien solitario.

836.—Ambas tienen sus partidarios y elocuentes defensores. Objétase á aquella que el sistema de la reunion silenciosa, nacido de una conviccion profunda de los gravísimos inconvenientes inseparables de la asociacion de los criminales, cuyas funestas consecuencias se procura evitar, es del todo impracticable, incapaz de conseguir su objeto, y que su buen resultado depende de un conjunto de circunstancias cuya coincidencia es casi imposible. No se niega que podrá producir algun bien; pero en cambio de un corto número de beneficios dudosos ó accidentales, encierra peligros verdaderos é inevitables. Argúyese que no despierta en los presos ningun pensamiento reflexivo sobre su anterior conducta, ningun propósito de reforma, ninguna idea de arrepentimiento; y por último, se aduce la fatal necesidad de mantener la disciplina empleando severos castigos y rigores arbitrarios que agravan muchas veces la pena legal á merced de una mera providencia administrativa, y producen el efecto de irritar la mente y de depravar el carácter del preso, inspirándole sentimientos de ódio y deseos de venganza.

837.—A la regla de Cherry-Hill oponen la crueldad de un aislamiento absoluto y las enfermedades que tanto rigor ocasiona, y como consecuencias de este vicio, la grande mortalidad de los presos y sus accesos de locura; que pesa igualmente sobre los encarcelados segun su carácter y la energía de su espíritu; que hace perder los hábitos sociales conservados en la reunion silenciosa, y en suma, se duda, si no se niega, la mayor eficacia del sistema celular sin relajacion, para conseguir la regeneracion moral de los delincuentes.

Responden los contrarios que la estadística de las prisiones no confirma el influjo de la disciplina solitaria en la mortalidad relativa ni en la demencia de los presos. El director de la cárcel de Bruchsal afirma que en el período de dos años y en un número de 300 á 400 presos, sólo dos padecieron perturbacion en sus facultades mentales, y aun en estos dos casos fué tan leve que se curó al momento. Por otra parte, si la pena es severa, podrá abreviarse su duracion, corregirá más pronto é intimidará más con lo terrible del escarmiento; y sobre todo, podrá ponérsele un límite, aplicándola con rigor sólo cuando la prision no haya de exceder de un plazo razonable.

La objeccion de la desigualdad comprende á todos los sistemas de reclusion, y aun abraza todo castigo. Los hábitos sociales se sostienen con las visitas y exhortaciones de los capellanes, de los directores, maestros é inspectores, y con la lectura de libros morales, religiosos é instructivos; y en fin, tan léjos de disputar la eficacia de la soledad en el arrepentimiento del criminal, este es el secreto resorte que mueve el corazon humano y lo inclina hácia el bien.

838.—El aislamiento intimida más que los castigos ordinarios; y no sólo tiene el carácter de una pena ejemplar, sino que es el agente más poderoso de toda reforma moral. Solo el preso y abandonado del mundo, empieza evocando sus recuerdos y medita. El tránsito de la irreflexion á la reflexion, es el primer paso en la senda del arrepentimiento. Imágen de Prometeo encadenado á la roca y despedazadas por el buitre las entrañas, es el preso devorado por crueles remordimientos que le acosan y le persiguen con rigor implacable en su soledad. Rodeado de sus compañeros de infortunio, podria ahogar en el tumulto de la sociedad los gritos de la conciencia; pero en la prision solitaria no hay olvido

del crímen, no hay treguas á la tortura, no hay calma para el dolor. De Dios han de venir el consuelo y la esperanza en aquel desierto.

La soledad ejerce una accion contínua en el ánimo del delincuente. Primero recoge su espíritu, reconoce sus extravíos, y en presencia de sí mismo y de su crímen, se convence de que aquel prolongado suplicio no será tolerable para él, miéntras no se ponga en paz con Dios y con su conciencia.

Las palabras benévolas, los cuidados paternales, las exhortaciones religiosas van poco á poco reconciliándole con los hombres, su pecho se entreabre á la esperanza y su corazon se abandona al arrepentimiento. Entónces se completa su educacion penitencial por tales medios, á cuya eficacia muy pocos resisten, porque segun un escritor, «el influjo de la prision solitaria produce un cambio casi instantáneo en los caractéres más rebeldes: el hombre perezoso é indolente se transforma en activo y laborioso, los arrebatos de cólera ceden su lugar á una sumision absoluta, y los corazones más endurecidos se ablandan á la voz de la benevolencia y de la religion.»

839.—Nada se opone á que la severidad de la disciplina celular se mitigue permitiendo á los presos recibir cartas de su familia, y aun ser visitados de sus parientes en épocas determinadas con ciertas precauciones. Tambien se comunican por necesidad con los maestros de primera enseñanza y de las artes y oficios á que se dedican, con los empleados del establecimiento y los ministros de la religion.

En todo pueblo expansivo, sociable y jovial, un silencio rigoroso en una prolongada soledad podria compararse al suplicio más horrible; pero hay términos hábiles dentro del sistema celular para templar la regla de la prision. Lo esencial es obligar al preso á la meditacion por medio del recogimiento y formar ó reformar su educacion moral y religiosa, sin ánimo de secuestrarle del mundo, al cual debe volver cumplida su condena.

Jamás se conseguirá la conversion del criminal miéntras viva en compañía de otros criminales que se consideran humillados, porque no han cometido bastantes delitos para levantar la frente con orgullo, que hacen gala de su perversidad, celebran la fortaleza del incorregible, y desprecian como hombre de poco espíritu al capaz de arrepentimiento.

840.—Tan favorable se va mostrando la opinion de los filósofos, publicistas y jurisconsultos á este sistema, que en varios congresos celebrados en Florencia, Pádua, Francfort y otras partes, prevaleció el voto de la prision individual para los criminales, agravada ó mitigada segun la clase de delitos y sentencias de cada uno y la conducta particular de los presos; de suerte que todos se ocupen en algun trabajo útil, que hagan diariamente ejercicio al aire libre y participen de la instruccion moral, religiosa y literaria y asistan á los actos del culto (1).

841.—Sin embargo fuerza es confesar que la prision solitaria no carece de inconvenientes y peligros para la salud de los presos. La nostalgia, las anginas, la consuncion y aun la enajenacion mental son las enfermedades propias de este régimen severo. La estadística persuade que la mortalidad de los presos empieza á crecer hácia el cuarto año de la condena.

Todo esto será verdad; pero tambien lo es que los presos suelen fingir enfermedades con una habilidad y tenacidad sorprendentes á costa de torturas voluntarias por huir de la soledad y del trabajo, y por disfrutar de alimentos más regalados. Las presas suelen además fingir delirios, lo cual obliga á vigilarlas con sumo cuidado, pues si fuesen verdaderos, podrian precipitarlas en la desesperacion y en el suicidio; y no es raro aparentar enajenaciones mentales con ánimo de adormecer la vigilancia de los guardas y evadirse.

Un encierro prolongado acaba por extinguir toda iniciativa individual, perdiendo los presos el hábito de querer, de pensar y regirse por sí mismos. Forman parte integrante de una máquina, se mueven sin conciencia, y á la actividad forzosa sucede

(1) *Rapport fait à la Chambre des Pairs par M. Bérenger de la Drôme: Della condizione esordiente della riforma delle carceri, del conte Petitti di Roreto*, etc.

El resultado del Congreso internacional para la reforma de las prisiones, celebrado en Lóndres el año 1872, puede resumirse en estas tres conclusiones:

1.ª En la práctica dominan las prisiones comunes, aunque están universalmente reprobadas.

2.ª En la teoría el mayor número de los estados sigue el movimiento de la reforma, bien que se haya adoptado provisionalmente un sistema mixto combinando el régimen celular y la vida comun.

3.ª La opinion general se pronuncia en favor del sistema celular aplicado á los detenidos y sentenciados, variando segun la gravedad de la pena desde las más leves hasta las de uno, dos ó tres años de duracion.

El autor de quien tomamos estas noticias, añade discretamente que «la experiencia mostrará á cada pueblo cuál es el sistema que, realizando el objeto esencial de la represion, se adapta mejor á su carácter y costumbres.» Robin, *La question pénitentiaire*, pág. 66.

la inercia desde que cesa el impulso exterior á que estaban acostumbrados. ¿Qué empleo hará de su inteligencia y de sus brazos un hombre que despues de largo cautiverio, recobre la libertad?

Parte de las precedentes objecciones es aplicable á toda prision que pasa de cuatro ó cinco años consecutivos, y si se borra del Código esta pena, ó los más graves delitos quedarán sin proporcionado castigo, ó será menester que el legislador prodigue la de muerte. Otra parte es digna de estudio y deberia tenerse en cuenta al descender á los pormenores del régimen penitencial. Entónces se ofreceria la ocasion de optar por uno de los dos sistemas de prision celular, considerando que la regla de Auburn es más severa, y la disciplina de Cherry-Hill ménos flexible; que en la primera domina una tendencia casi material y negativa, y en la segunda prevalece un pensamiento más moral y positivo.

La cuestion, pues, del trabajo solitario ó comun está subordinada á la solucion de la otra que la prejuzga. Probado que el silencio absoluto entre los presos es necesario para corregir al delincuente, y demostrado que este silencio es imposible de guardar sin prohibir toda comunicacion inclusa la visual, debemos aceptar sin reserva el trabajo aislado. Será, en efecto, ménos productivo; mas no son los beneficios pecuniarios el fruto principal del trabajo de las prisiones, ni el rédito de un capital ha de aparecer como idea dominante en toda reforma carcelaria. La correccion y el ejemplo son los fines primeros de toda pena: la reparacion y la economía son fines secundarios. El objeto moral debe predominar en la cárcel, y refúgiense en las fábricas el cálculo de las ganancias y el deseo de la especulacion. Las cuestiones de moral jamás se reducen á guarismo, ni se encierran en los angostos límites de un presupuesto. Fuera de que si con la enmienda de los delincuentes se disminuye el número de los crímenes y los gastos de la justicia, ¿no será una verdadera y legítima ganancia para los pueblos?

842.—II. La segunda cuestion relativa al sistema económico preferible en la direccion y beneficio del trabajo de las prisiones, no puede resolverse de una manera tan positiva. En Auburn fué la administracion quien tuvo al principio el encargo exclusivo de comprar las materias primeras y vender los objetos elaborados; pero este método ocasionó pérdidas tan considerables que hubo de ser abandonado. Despues se adoptó el medio de admitir

empresarios particulares en cada ramo de industria, obligándose los especuladores á suministrar los materiales y á satisfacer un tanto al estado en recompensa del trabajo diario de cada preso. Los empresarios pueden penetrar en las prisiones; más les está severamente prohibido mezclarse en nada tocante á la disciplina, ni aun dirigir la palabra á los encarcelados.

En Bélgica todavía subsiste el sistema de la administracion, y tan bien entendido, que no sólo cubre los gastos, sino que deja un beneficio no despreciable segun las reglas ordinarias del comercio. El estado ocupa á los presos en la fabricacion de los objetos necesarios al equipo del ejército y al servicio interior de las mismas prisiones, comprando las materias primeras á pública subasta por medio de comisiones administrativas.

843.—Siempre que puedan conciliarse las ventajas de la economía con el sistema de administracion, es preferible este método al de empresa. Los empresarios apoyados en sus contratos, suelen resistir toda novedad y oponerse á cualquiera reforma como atentatoria á sus derechos y nociva á sus intereses. Delante de este obstáculo insuperable ceja la administracion reducida á la impotencia, ya para apartar el mal, ya para promover el bien. Olvídase en este régimen, ó descuídase el objeto moral de la pena que es la correccion del culpado y el público escarmiento, porque se acostumbra á ver en el preso, no tanto un criminal á quien importa corregir, cuanto un obrero activo é inteligente de cuyos brazos se espera y se procura sacar el mejor partido posible. La empresa, sin embargo, principalmente cuando se limita á suministrar los víveres y otros artículos de primera necesidad, ofrece la gran ventaja de apartar de la administracion toda sospecha humillante de obtener beneficios ilegales, y le conserva aquella fuerza moral de que tanto necesita para trabajar con fruto en la correccion de los delincuentes.

En suma, el régimen administrativo conciliado con la más severa economía es preferible, pero tambien es aceptable el sistema de empresas particulares sujetas á la vigilancia asídua de la administracion, á fin de que la especulacion no neutralice los efectos de la prision como agente moral y como pena.

Lo que sí conviene desterrar de las prisiones es el sistema de las empresas generales, por perjudiciales al sentenciado y á la disciplina carcelaria. Siempre será temible el influjo de un em-

presario de quien todos dependen, que suministra los víveres, los vestidos, las materias primas y es dueño de los objetos fabricados, cuya accion en fin abarca el servicio entero de las prisiones. El interés de la empresa así concentrado, tiene demasiada fuerza para torcer la disciplina en su provecho y mudar el carácter de la educacion industrial de los presos, convirtiendo el instrumento de moralidad en simple objeto de especulacion. Los mismos empleados subalternos le serán sumisos y obedientes, y la autoridad, privada de sus ojos y de sus manos, acabará por caer en la vergonzosa tutela de un especulador en todo lo concerniente al régimen carcelario.

844.—III. La tercera cuestion que la organizacion del trabajo en las prisiones suscita, es tocante á la competencia entre el trabajo libre y el reglamentado. Quéjanse los obreros y fabricantes de esta competencia como nociva á la industria y llámanla peligrosa é invencible, porque el preso devenga un salario muy escaso, sus necesidades en la reclusion son reducidas, y tal vez soporta el estado una parte de la pérdida, no considerando que el objeto principal de los establecimientos de correccion sea producir beneficios industriales.

En estas reclamaciones y lamentos hay, como suele haber en todas las cuestiones de interés privado, un fondo de verdad, pero tambien algo de terror pánico y mucha exageracion.

Pocos son los establecimientos correccionales sujetos á un régimen económico y administrativo tan severo y tan bien entendido que fabriquen con economía y puedan rivalizar con la industria libre; y aunque las prisiones bajo cierto punto de vista se hallan en circunstancias favorables para la produccion, otras circunstancias les son adversas. Lo costoso de la administracion, la disciplina carcelaria que distribuye el tiempo y la actividad de los presos en el trabajo y la instruccion moral y religiosa, el no considerar la ganancia como objeto primario de la fabricacion, el aprendizaje de los entrantes, la habilidad perdida de los salientes, y la falta de un estímulo tan vivo como es el que acosa al obrero, son causas bastante graves para inclinar generalmente la balanza en favor de la industria libre y contra el trabajo forzoso, mucho más siendo solitario, á pesar de las ventajas que el encarcelado obtiene en la lid de la competencia en consideracion á una vida de ménos necesidades. Añádese á esto que el número

de obreros y la cantidad de productos elaborados en las prisiones son tan cortos comparados con el movimiento general de la industria libre, que no pueden suscitar una rivalidad verdadera.

845.—No obstante, basta que el caso sea posible una sola vez, para no contentarse con desflorar la cuestion, porque si no ofrece interés presente, puede tenerlo para lo venidero, y ya resuelta en principio, las dificultades serán de órden secundario ó de mera aplicacion.

Cuando la competencia del trabajo reglamentado empezare á ser nociva á la industria libre, la administracion deberá primeramente nivelar los precios de los productos, no esforzándose á lograr considerables ganancias á favor de un rápido consumo, sino procurando no causar perjuicio á los fabricantes y obreros. Esta regla sólo será aplicable en toda su amplitud, cuando la demanda fuere superior, ó por lo ménos igual á la oferta reunida del trabajo libre y del reglamentado.

Debe la administracion de las prisiones dar constante preferencia á la fabricacion de aquellos productos que sirven al consumo de los encarcelados; y si estas necesidades interiores no bastasen para alimentar su actividad, imitar el ejemplo de Bélgica que los ocupa en fabricar los objetos necesarios al equipo de su ejército. Semejante sistema podria extenderse á la fabricacion de los productos industriales de uso frecuente en los establecimientos de beneficencia y otros sostenidos á expensas del estado.

Y por último, en caso necesario, nada más fácil á la administracion que disminuir la actividad del trabajo reglamentado, aunque estamos persuadidos de que nunca habrá exceso de vida, ni rebosará la produccion en los establecimientos penales.

Algunos aconsejan que se ocupe á los presos en industrias nuevas, incapaces de competir con las usuales en los alrededores de la prision; más al dar este consejo olvidan que el preso debe recobrar su libertad algun dia y vivir á costa de un salario. Si, pues, el oficio que aprendió durante su reclusion no es comun, nadie le recibirá en sus talleres, porque nadie necesitará un obrero de aquella profesion ó arte. Esta falta de armonía entre la educacion del excarcelado y las condiciones de la industria exterior es peligrosa para su flaca virtud, pues la necesidad es una terrible tentacion que provoca la reincidencia.

846.—IV. La última cuestion es la relativa al destino que conviene dar á los productos del trabajo. En las prisiones americanas prevalece el sistema de aplicarlo íntegramente al estado; y si algo reciben los presos al tiempo de recobrar su libertad, es una leve suma que por via de socorro se les entrega, sin reconocerles el menor derecho á exigirla. En Europa se cuida de excitar el amor al trabajo dentro de las prisiones, interesando á los presos en su propia actividad con ofrecerles en recompensa una parte de sus productos que se depositan en la caja del establecimiento, para entregarles estos ahorros el dia de su salida.

847.—La idea de las reservas fué considerada muy favorable al objeto de inspirar hábitos laboriosos, de órden y economía á los presos, y tambien un medio eficaz de influir en su rehabilitacion social, porque estos peculios encerraban, en concepto de algunos escritores, todo el porvenir de los sentenciados.

Otros, al contrario, intentan probar con la estadística de los reincidentes que de nada aprovechan las reservas, ni para despertar la emulacion, ni para la reforma moral. No como un medio de emulacion porque una recompensa tan lejana no inclina á los presos al trabajo, ni los alienta á soportar con resignacion sus fatigas. Tampoco influyen en su enmienda, pues el peculio (dicen) no los preocupa sino en cuanto les puede proporcionar goces de presente. Consumen hasta el último óbolo en verdaderas saturnales á que se entregan con tanto mayor desenfreno, cuanto ha sido más dura su penitencia y más largas sus privaciones. El porvenir es el *Deus ignotus* del delincuente encarcelado.

848.—Un recurso se ofrece para combatir la indiferencia hácia el trabajo, á saber, distribuir á los presos diaria ó semanalmente una parte de sus ahorros, de suerte que se repartan las ganancias entre el establecimiento, el fondo de reserva y el bolsillo de los presos. Mas ¿qué estímulo tendrán aun así, si no se les permite la cantina? ¿Y cómo tolerarla cuando son tan conocidos sus gravísimos inconvenientes?

En nuestro dictámen, la solucion de esta dificultad depende de más altas causas. Si en las prisiones de Francia se observa la débil eficacia moral del peculio y la general desaplicacion de los presos, consiste en que su régimen penitencial está por lo comun muy léjos de ser un modelo. Sométanse á la regla severa

de Cherry-Hill, adóptese el sistema celular con su disciplina de la soledad y el silencio, y el trabajo será pedido con avidez como una distraccion y un consuelo. La soledad sin el trabajo mataria; con el trabajo reforma. La actividad es una ley de nuestra naturaleza, una condicion de nuestra existencia, y por eso en la reclusion, trabajar es vivir, es conservarse. En Filadelfia el aliciente del peculio está demás como medio de emulacion, y los castigos corporales sobran para obligar al trabajo.

Procuremos, pues, acercar nuestros establecimientos penales al primer sistema, conservando el principio moralizador de las reservas de que tanto mejor dispondrán los excarcelados, cuanto más corregidos salieren de la prision.

Entre la fuerza material de la disciplina y la fuerza moral del trabajo, dos medios distintos de procurar la enmienda del delincuente, la eleccion no debe ser dudosa.

Tambien es necesario asentar el principio que el culpado satisfaga en cuanto fuere posible, el daño causado por su delito á la parte agraviada ó su familia. La moral exige esta reparacion como un acto expiatorio, á la manera que la Iglesia no absuelve al pecador *nisi resipuerit et ad satisfactionem venerit.* La justicia la proclama, porque no hay derecho contra el derecho, y hasta al otorgar la gracia del perdon, es condicion esencial y cláusula expresa ó sobrentendida salvo el perjuicio de tercero. Sea el preso siervo de la pena, y sienta en su triste soledad el doble rigor de la ley y de la conciencia. Que el estado perciba la tercera parte de los productos del trabajo penitencial por via de satisfaccion de los gastos de la justicia y para ayudar al sostenimiento de los presos; que otro tercio sea aplicado á la parte ofendida en forma de restitucion, y el tercio restante se destine al peculio del ofensor como reserva, estímulo ó recompensa.

849.—El segundo medio de regenerar al culpado es proporcionarle instruccion literaria, moral y religiosa acomodada á su condicion. La estadística carcelaria prueba que la ignorancia es la causa más frecuente del crímen, porque la ignorancia, dice un escritor, es la irreligion de la inteligencia, la cual no vicia ménos el corazon del hombre que la irreligion de la fé. El hombre es muchas veces malo por no conocer el interés que tiene en ser bueno. Mr. Wiltse cuyo testimonio es irrecusable, pues consagró su vida entera al servicio de las prisiones, asegura que la mayor

parte de los crímenes debe atribuirse originariamente al culpable abandono de los padres y de los tutores en cuanto á la educacion de sus hijos y pupilos; y de ahí la licencia de costumbres, la vida desarreglada, la ociosidad, el vicio y por último la tentacion y la caida.

El carácter de escuelas profesionales que el Gobierno diere á las prisiones sólo será útil, miéntras las industrias desconocidas en lo interior fueren de tal naturaleza que se arraiguen pronta y fácilmente, propagándolas los excarcelados en provecho propio y en beneficio comun; más este es un remedio temporal, porque despues de naturalizadas se renueva el conflicto entre la industria libre y la reglamentada.

Si, pues, se procura la enmienda del encarcelado, es preciso que al trabajo, al silencio, á la soledad acompañe algo que afecte profundamente su espíritu, que vibre las cuerdas más sensibles de su corazon y que haga, en fin, penetrar hasta lo íntimo del alma la moral divina, único poder capaz de renovarla.

850.—La lectura, la escritura y la aritmética, la enseñanza profesional, los saludables consejos y las exhortaciones religiosas tienden una red de influencias moralizadoras sobre el delincuente, é influyen de consuno en la obra de su regeneracion. El maestro, los inspectores, el sacerdote son otros tantos delegados del director, verdadero magistrado llamado á reinar soberanamente en la casa, como reina la justicia, con calma, con moderacion, sin cólera, y en quien deben hallarse al mismo tiempo una virtud sólida y un profundo conocimiento de los hombres.

Este solo grado de cultura debilitará la propension á la reincidencia, así como fortificará toda inclinacion á la perseverancia en la enmienda. Pues que la ley provée al alivio del cuerpo cuando lucha con el mal físico, cure tambien las almas enfermas y combata el mal moral.

851.—La eficacia de estos medios moralizadores nace de los hábitos mismos de regularidad y templanza, de trabajo y economía que se contraen, de la calma solemne de la reclusion, cuando ni las necesidades físicas atormentan el cuerpo, ni agita el ánimo el sordo rumor de las pasiones. Los escritores que han tenido ocasion de estudiar más de una vez el carácter de los delincuentes, afirman que hay ciertos períodos en la vida del hombre más perverso y más endurecido en los cuales su espíritu se des-

pierta á la reflexion, y su corazon se abre al arrepentimiento. Estos momentos de sensibilidad y abandono son el instante propicio para arrancar á los criminales de la tiranía del vicio, inculcándoles las máximas del Evangélio y esforzándose á imprimir una buena direccion á sus pasiones. La soledad de la celda auxilia la palabra del apóstol cristiano: nada distrae la atencion del delincuente, ni el ejemplo de sus compañeros le anima á perseverar en la impenitencia. Humillado por sus remordimientos, acoge como un beneficio inestimable las advertencias, las promesas, los consuelos y las esperanzas de aquella dulce religion que no desea la muerte del pecador, sino que se convierta y viva. Movidos estos secretos resortes del corazon humano, rara vez dejarán de producir el efecto apetecido de reconciliar al culpado con la sociedad, si la ley olvida y los hombres perdonan.

No se pretende con esto convertir la prision en un colegio, ni proporcionar á los reclusos los beneficios de una instruccion liberal, sino tan solo desarrollar aquellas facultades del hombre que deben estimarse como medios de adquirir las nociones de moral y religion necesarias á practicar nuestros deberes y procurar nuestros intereses de una manera legítima en el curso de la vida. En fin, el objeto principal debe ser educar las pasiones de los presos y enfrenar su conducta futura con el poder de los hábitos morales y religiosos. Si no alcanza siempre este sistema á inspirar la virtud, muchas veces se logra atraer á los viciosos al camino de la probidad legal ó negativa, término de la justicia en la tierra.

852.—*El estado de libertad* es el tercer período de la reforma penitencial.

Cuando el encarcelado ha cumplido su condena, ó ántes de cumplirla, si obtiene de la real clemencia la remision de una parte de la pena, hállese ó no corregido, tiene segun nuestras leyes, derecho á su libertad y le debe ser al instante restituida. Entónces entra en una nueva condicion de la vida en la cual há menester, más que nunca, la proteccion de sus semejantes.

853.—Abandonarle á su suerte equivaldria á exponerle á una reincidencia casi segura: ejercer sobre él una vigilancia molesta y degradante, es denunciarle como sospechoso y presentarle como un objéto de la pública desconfianza. La administracion puede someter á los presos á una disciplina severa y reformado-

ra, pero no alcanza á dispensar una proteccion plena y eficaz al hombre libre.

Y sin embargo la primera necesidad del excarcelado es proveer á su sustento, y si carece de peculio ó no encuentra ocupacion lucrativa, se verá forzado á mendigar su pan ó á ganarlo sin reparar en los medios, y entónces corre peligro de ser recogido por la autoridad ó detenido por reincidente.

La caridad privada es el único poder que puede, librando á los excarcelados de los horrores de la miseria y ofreciéndoles un asilo, apartarlos de recaer en el vicio y de mancharse con nuevos crímenes. Los esfuerzos de todos los hombres generosos y benévolos deben reunirse en un haz, fundando asociaciones caritativas con este objeto, alentadas y protegidas por el Gobierno.

854.—Varios son los medios imaginados para mantener á los excarcelados en aquel grado de probidad que ha podido inspirarles su educacion penitencial.

I. Proponen algunos escritores observar reglas de prudencia al otorgar el derecho de gracia, reducidas principalmente á que no haya lugar á remision de pena, si el sentenciado no ha cumplido la mitad á lo ménos de la condena con muestras de sincero arrepentimiento, si no ha reparado el daño causado con su delito, y en todo caso, si miéntras no se le pone en libertad no desmerece con su conducta posterior la misericordia del príncipe, estimando el perdon condicional y revocable.

II. Que la ley autorice á la administracion para que los presos pasen por un estado de libertad preparatoria como prueba de su enmienda, ántes de entrar en el goce de una completa libertad mediante ciertas cautelas, y le conceda la facultad de encerrarlos de nuevo, si á pesar de sus esfuerzos y los de sus patronos no se aplican al trabajo ú observan una conducta sospechosa.

III. Autorizar asimismo á la administracion para emplear la detencion supletoria durante un plazo limitado contra los presos no corregidos, librando á la sociedad y á ellos mismos del peligro inmediato de volver impenitentes á la vida libre.

IV. Reformar el sistema de vigilancia de la autoridad, de modo que sea comun á todos los presos, eficaz y coercitiva ántes de la expiacion del delito, y despues de este período sólo aplicable á los presos incorregibles.

V. Organizar un buen sistema de patronato en favor de los ex-

carcelados de suerte que hallen socorro en la miseria, y auxilio para perseverar en sus hábitos morales y religiosos, sin caer en los inconvenientes que ocasiona una beneficencia ciega é indiscreta. Esta es una cuestion de humanidad, de justicia y de seguridad pública cuya solucion pende en gran parte de la cooperacion de la caridad cristiana. Discurrió una persona caritativa el arbitrio ingenioso de ofrecer á los desprovistos de recursos unos bonos que les servian para pagar su comida y su alojamiento en ciertas casas destinadas á este servicio. La entrega de dichos bonos advertia á los hombres de cuyas benéficas manos habian salido, que habia un sér desgraciado á quien dispensar proteccion. Se le daba hospitalidad por espacio de ocho dias, se le buscaba ocupacion, se le ofrecian vestidos, y en suma, se proveia á todas sus necesidades las más urgentes.

855.—Otras veces se abrieron talleres particulares contiguos ó cercanos á las casas de reclusion con el solo objeto de ocupar á los excarcelados de una manera lucrativa; y llevando sus fundadores la solicitud por esta clase más allá de lo presente, les proporcionaban vivienda y los comprometian á traer sus mujeres é hijos si eran casados, ó si célibes los empeñaban á casarse con mujeres arrepentidas como ellos, considerando en el espíritu de familia un agente moralizador de grande eficacia en la vida libre. Los talleres públicos y oficiales son dignos de censura, porque no debe la administracion tratar á los presos arrepentidos con más indulgencia que á los pobres de conducta irreprensible á quienes ni promete asistencia ni ofrece trabajo; pero no así los que abre y sostiene la caridad privada.

856.—Tambien se organizaron sociedades cuyo instituto es ejercer cierta tutela moral en favor de los excarcelados, alentándolos á perseverar en la senda del bien, proporcionándoles trabajo, socorriendo sus necesidades y vigilando su conducta; vigilancia solícita, benévola y paternal que reemplaza con creces la suspicacia humillante de la policía.

El celo de estas asociaciones benéficas será tanto más eficaz, cuanto más desinteresado, y la llama de la caridad puede arder libremente, pues ya no hay peligro de que, mitigando el dolor de la pena, quede sin expiacion el crímen, las leyes sin venganza y el hombre vicioso sin saludable escarmiento.

CAPÍTULO VIII.

Del gobierno de las prisiones.

ARTÍCULO 1.º—*Autoridades á quienes compete el gobierno de las prisiones.*

857.—Las cárceles dependen á un mismo tiempo de la justicia y de la administracion. La primera provée autos de prision, restituye la libertad á los presos y detenidos, los comunica é incomunica, los traslada si conviene para practicar alguna diligencia, y vela por que no eludan la vigilancia de las leyes con la fuga y sufran la pena impuesta por los tribunales; en suma, la justicia extiende su autoridad á todo lo que tiene relacion con el procedimiento criminal y al cumplimiento de las sentencias.

Á la segunda pertenecen la clasificacion de las prisiones, la distribucion de los presos, la seguridad, salubridad y órden de los establecimientos penales, su régimen económico y todos los pormenores de la policía interior, así como dirigir el trabajo y procurar la correccion y enmienda de los sentenciados.

858.—La base de toda reforma carcelaria es la centralizacion conveniente de la accion administrativa en punto á prisiones en manos del Gobierno bajo la inmediata vigilancia de sus delegados en cada provincia ó pueblo.

Pueden oponerse á este principio de mejora dos tendencias distintas:

I. La excesiva intervencion de las autoridades judiciales en la policía de las cárceles, porque á los jueces compete exclusivamente juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, y porque no sería conveniente que una misma autoridad prendiese á una persona y la guardase en la prision. La autoridad judicial entrega

al acusado á la administrativa, y ésta le custodia y le retiene á disposicion de aquélla: la una es todo severidad; la otra mezcla con saludables rigores cuidados verdaderamente paternales.

II. La intervencion tambien extremada de las autoridades locales, es un embarazo para que el Gobierno pueda imprimir una direccion única á la reforma carcelaria y establecer una misma disciplina en todas las prisiones del reino. Esta organizacion administrativa hará que los progresos sean independientes del capricho de las autoridades locales, de parciales vicisitudes y de la fluctuacion de los sistemas, recibiendo del Gobierno un impulso rápido, constante, inteligente y uniforme.

859.—La centralizacion propuesta no excluye la justa y necesaria participacion de las autoridades y corporaciones populares en la proposicion y voto de arbitrios, el régimen económico, la compra ó venta, construccion ó reparacion de los edificios, y tambien en la vigilancia de la disciplina carcelaria, miéntras su inspeccion no suscite obstáculos á la marcha regular de los establecimientos penales.

Tampoco excluye la accion de la caridad privada y de la beneficencia pública en favor de los presos; pero solamente como auxiliar, como colaboradora con el Gobierno en la tarea de enmendar y corregir á los delincuentes, sin quitar á la prision su carácter expiatorio. Si una caridad ciega é indiscreta penetrase con su ardiente celo en la mansion del crímen para endulzar la pena del culpado, en vez de cooperar á su regeneracion moral, frustraria toda tentativa y toda esperanza de reforma.

La administracion provée á las primeras necesidades del sentenciado con parsimonia, acaso con escasez para que sienta el dolor y sufra las amargas consecuencias del delito. Todo alivio de su penitencia disminuye el castigo legal en lo interior de las prisiones y el horror al crímen en lo exterior. Bien se pueden prodigar consuelos al sentenciado y alentarle con palabras benévolas en el camino de la enmienda; más los beneficios, los cuidados que tienen por objeto hacer soportable, si no grata, la prision, deben reservarse para los detenidos á quienes la ley considera todavía inocentes.

Conforme á esta doctrina se dispuso que los socorros que se procuren á los enfermos cuyo delito esté probado, vayan siem-

pre acompañados de circunspeccion, y sean ilustrados los actos de caridad y beneficencia que con ellos se ejerzan, teniendo presente que para esta clase de presos es la prision un sitio de castigo, durante el cual no se pertenecen á sí propios, y sí á la pena impuesta por los tribunales (1).

860.—La regla esencial de la unidad está consagrada por la ley que establece que todas las prisiones civiles, en cuanto á su régimen interior, es decir, en todo lo concerniente á la seguridad, salubridad y comodidad, á la policía y disciplina, á la distribucion y tratamiento de los presos, dependan del ministro de la Gobernacion y de sus delegados en las provincias y en los pueblos. Auxilia á la autoridad superior política en las capitales donde reside Audiencia, una Junta de cárceles como cuerpo consultivo de la administracion provincial (2).

861.—Los jueces y tribunales no tienen otra intervencion en la policía de las prisiones y establecimientos penales, que el derecho de visita ó la participacion necesaria para asegurarse de que se cumplen con exactitud sus providencias y se ejecutan las condenas como han sido impuestas, y para impedir que los presos y detenidos, aunque lo sean gubernativamente, sufran detenciones ilegales, ó para disponer, en fin, la traslacion de uno ó más presos con causa pendiente, cuando motivos que directamente se refieran á la administracion de justicia lo aconsejen segun las leyes (3). El derecho de visita corresponde en las cárceles y establecimientos menores al juez y promotor fiscal del partido donde se hallen situados.

862.—Los gobernadores de provincia están obligados á girar semanalmente una visita en las cárceles de la capital, sin que puedan delegar este encargo más que en el secretario del Gobierno, y sólo cuando perentorias atenciones del servicio les impidan practicarla personalmente. Los alcaldes tienen la misma obligacion con respecto á las cárceles de las cabezas de partido.

Las visitas de la autoridad administrativa llevan por objeto mantener el órden y disciplina, corregir los abusos, vigilar á los empleados subalternos, proteger al preso, oir sus quejas y suministrar á la administracion superior copia de datos y noticias en

(1) Real órden de 10 de Abril de 1844.
(2) Ley de 26 de Julio de 1849, arts. 1.º y sig.
(3) Ley de 26 de Julio, arts. 10 y sig.

que pueda fundar sus providencias. La autoridad judicial debe limitarse á lo que hace relacion con la causa del preso: la administrativa vela sobre su manutencion, aseo y comodidad, su seguridad, moralidad y ocupacion conveniente, su colocacion en el departamento que corresponda, las condiciones del edificio, y en fin, todo lo tocante al régimen económico y administrativo y al cumplimiento de las condenas (1).

863.—Estaban las cárceles bajo la inmediata autoridad de sus alcaides cuyo nombramiento pertenecia al Gobierno á propuesta del gobernador, ó á éste á propuesta de los alcaldes respectivos, segun que las cárceles fuesen de las capitales de provincia y cabezas de partido judicial ó de otros pueblos. Hoy corresponde á las Diputaciones provinciales la provision de todos los empleos en las cárceles de Audiencia, y á los Ayuntamientos la de los pertenecientes á las de partido, con la obligacion de poner en noticia del Gobierno los nombramientos y separaciones que hicieren estas corporaciones populares.

Para ser empleado de cárceles se exige tener de 25 á 60 años de edad, saber leer y escribir y conducta moral intachable. Estos empleados no pueden ser destituidos, suspensos ni trasladados á otros puntos sino en virtud de expediente gubernativo instruido con audiencia del interesado, del cual resulte haber justa causa ó motivo grave para adoptar la providencia (2).

864.—El nombramiento directo de los alcaides, es una condicion precisa de toda mejora carcelaria, porque sólo una dependencia próxima del Gobierno ó sus delegados puede proteger la debilidad de los presos y extirpar de raíz los abusos más inhumanos.

La experiencia demuestra que no puede fiarse sin cautela el trato de los presos á los carceleros, hombres en general duros, y que, en fuerza de ver padecer y de ser instrumentos de dolor, han perdido toda sensibilidad. A veces tambien la codicia mezcló sus amarguras con la pena, y penetró en las cárceles el tráfico impío de las privaciones y los tormentos.

Nuestra legislacion administrativa tropezaba siempre en sus proyectos de reforma carcelaria con un obstáculo insuperable en la propiedad de las alcaidías enajenadas por la Corona y servi-

(1) Real órden de 31 de Julio de 1863.
(2) Ley de 26 de Julio, art. 4, y decretos de 25 de Mayo de 1869 y 25 de Junio de 1873.

das por sus mismos dueños ó tenientes. Como no se proveian ni quitaban estos oficios á voluntad del Gobierno, no eran sus poseedores estrechamente responsables de su conducta á la autoridad, gozaban de cierto grado de independencia incompatible con la regularidad y exactitud del servicio, y en fin estaban más atentos á beneficiar sus plazas que á mantener la disciplina en los establecimientos penales.

Propúsose la administracion obviar este grave inconveniente mandando que los Ayuntamientos, prévia la aprobacion de las Diputaciones provinciales, introdujesen demandas de tanteo de alcaidías de las cárceles, y que cuando ocurriesen vacantes de dichos oficios, no empezasen á servirse por propietarios ó tenientes sin la aprobacion del Gobierno (1). Posteriormente, para allanar más el camino á las mejoras carcelarias, se indagó el orígen de las alcaídias, y se distinguió si procedian de concesion graciosa de la Corona ó de título oneroso. En el primer caso quedaban desde luego desposeidos sus dueños cesando de servirlas los propietarios ó sus tenientes; y en el segundo se impuso á los Ayuntamientos de las poblaciones en donde aquellos oficios hubiesen sido enajenados, la obligacion de introducir las demandas de tanteo y de satisfacer el valor de las alcaidías, reintegrándose con el producto de los arbitrios ó repartimientos provinciales aprobados para este objeto. Pero no se reconoció derecho al reintegro á los propietarios en cuyos títulos apareciese que habian enajenado las alcaidías y recibido el precio de la egresion, por lo cual se les obligó á presentar á las Diputaciones respectivas los títulos primordiales de pertenencia (2).

865.—Los alcaides de las cárceles tienen el doble carácter:

I. De agentes de la administracion.—Como tales, cuidan del buen órden y disciplina de las prisiones, hacen observar los reglamentos y dan parte sin demora á la autoridad competente de toda infraccion cometida por los presos (3). Para que esta dependencia sea más directa, se halla establecido que los alcaides, aunque sean militares, no gocen fuero en ningun acto ni caso en el cual se interese el servicio de la cárcel (4).

(1) Reales órdenes de 9 de Junio de 1838 y 12 de Enero de 1839.
(2) Real órden de 26 de Enero de 1840.
(3) Ley de 26 de Julio de 1849, art. 18.
(4) Reglamento de 25 de Agosto de 1847, art. 6.

II. De dependientes de la autoridad judicial.—En este concepto están obligados á cumplir los mandamientos y providencias de los tribunales y jueces respectivos en lo tocante á la custodia, incomunicacion y soltura de los presos con causa pendiente (1).

Prohibe la ley á los alcaides recibir dádiva de los presos ni retribucion de ningun género, limitándose sus emolumentos á la dotacion de su empleo y derechos establecidos en los aranceles (2); prohibicion justa y sobre cuya observancia deben las autoridades velar con sumo rigor, porque es la primera regla de la disciplina carcelaria.

ARTÍCULO 2.º—*Régimen interior de las cárceles.*

866.—Régimen de las cárceles.
867.—Admision de los presos.
868.—Legislacion anterior.
869.—Clasificacion de las prisiones.
870.—Distribucion de los presos.
871.—Arquitectura carcelaria.
872.—Edificios para cárceles.
873.—Salubridad.
874.—Seguridad.
875.—Orden.
876.—Manutencion.
877.—Asistencia de los presos pobres.
878.—Gastos de las cárceles.
879.—Trabajo.
880.—Correcciones.
881.—Sus límites.
882.—Impuestos carcelarios.

866.—El régimen interior de las cárceles comprende varios puntos principales á saber:

867.—I. *Admision de los presos.*—Los alcaides de las cárceles están obligados á llevar dos registros en papel sellado de oficio, foliados y rubricados por la autoridad política local, el uno destinado á los presos con causa pendiente, y el otro á los sentenciados á las penas de arresto mayor ó menor, cuyos registros deben presentar en las visitas á las autoridades gubernativas y judiciales. Los registros fenecidos pasan á los archivos del juzgado de primera instancia.

En el acto de entregarse el alcaide de cualquier preso, debe sentar en el registro correspondiente su nombre y apellido, naturaleza y vecindad, edad y estado, y la autoridad de cuya órden procede su entrada en la prision, insertando á continuacion el

(1) Ley de 26 de Julio, art. 17.
(2) Ibid., art. 21.

mandamiento ó sentencia condenatoria que la causare (1). Si falta alguno de estos requisitos, suspende la admision del preso, dando cuenta al gobernador de la provincia ó al juez ó autoridad de quien la órden dimana (2).

868.—II. *Distribucion de los presos.*—Las leyes de Partida establecen que «muger alguna, seyendo recabdada... non la deben meter en cárcel con los varones, ante decimos que la deben levar et dexar en algunt monesterio de dueñas, si lo hobiere en aquel lugar, et meterla hí en prision, ó pónganla con otras buenas mugeres, fasta que fagan della los juzgadores lo que la ley manda» (3). La separacion de los jóvenes y adultos fué acordada por un auto del Consejo en vista de varios desórdenes observados en las cárceles de Madrid. La administracion insistió en la necesidad de separar á los presos, al ver que en algunas cárceles estaban confundidos el delincuente á quien aguardaba el suplicio, y el aturdido que expiaba con pocos dias de encierro una ligera falta, y que en otras vivian mezcladas las personas de sexos diferentes con daño de las costumbres y mengua de la civilizacion (4); y por último, al autorizar el ministro de la Gobernacion á los gobernadores de provincia para formar y someter á la aprobacion del Gobierno un proyecto de reglamento de cárceles, entre otras bases les señaló la separacion de sexos y edades, de acusados y sentenciados y de presos por delitos graves, leves y políticos (5).

869.—Con arreglo á las bases para la reforma de las cárceles y presidios, las prisiones se clasifican en:

I. Depósitos municipales.
II. Cárceles de partido.
III. Cárceles de Audiencia.
IV. Presidios y casas de correccion.
V. Y colonias penitenciarias.

En cada término municipal debe haber un depósito para custodiar á los detenidos y procesados criminalmente miéntras no sean trasladados á las cárceles de partido, y para que sufran allí la pena los sentenciados á la de arresto menor. Es obligacion de

(1) Ley de 26 de Julio, arts. 14 y sig.
(2) Reglamento de 25 de Agosto, art. 8.
(3) Ley 5, tít. XXIX, Part. VII.
(4) Instruccion de 30 de Enero de 1833.
(5) Real órden de 10 de Abril de 1844.

los Ayuntamientos procurar que los depósitos municipales respondan, en cuanto sea posible, al objeto de su instituto.

Las cárceles de partido y de Audiencia han de reunir las condiciones de capacidad, higiene, comodidad y seguridad á fin de que los detenidos estén separados por grupos ó clases segun su sexo, edad y gravedad de los delitos por que fueren procesados, y puedan dedicarse al ejercicio de su profesion, arte ú oficio, y no sufran más molestias que las inevitables en toda detencion.

870.—En las cárceles de partido estarán separados los detenidos y presos preventivamente de los que sufren la prision por via de sustitucion y apremio. No dice la ley si la separacion alcanza á los sentenciados á la pena de arresto mayor; y pues lo calla, entendemos que no.

Si las cárceles de Audiencia se hallan en el mismo edificio que los presidios, debe establecerse y observarse la más rigorosa incomunicacion entre ambos departamentos.

Así en aquéllas como en éstas y en todos los establecimientos penales habrá separacion de los detenidos y presos por causas políticas y los detenidos y presos por delitos comunes.

Los Ayuntamientos costean los gastos de reforma y mejora de las cárceles de partido, y los relativos á las de Audiencia las Diputaciones provinciales. Asimismo ordena la ley que estas corporaciones populares destinen á cárceles cualesquiera edificios de su pertenencia disponibles, y los autoriza para solicitar del Gobierno, por conducto de los gobernadores, alguno del estado conveniente á dicho servicio (1).

871.—Como la distribucion de los presos no puede verificarse sino en edificios acomodados al objeto, resulta que la arquitectura carcelaria es una rama muy principal de la teoría y de la práctica de las prisiones. Una cárcel es (dijo un escritor), el símbolo en piedra y en hierro de la pena de prision, y el arquitecto el primer ejecutor, el principal fabricante del instrumento del suplicio, y el precursor de la enmienda del delincuente. Un buen ó mal sistema arquitectónico agrava ó atenúa la pena y facilita ó dificulta la regeneracion moral de los presos. El artista debe subordinar las inspiraciones de su genio al pensamiento severo de correccion y de reforma de los culpados. Para construir las

(1) Leyes de 1.º de Julio y 11 de Octubre de 1869.

prisiones, es preciso aceptar un sistema cuyo programa es el pensamiento y los planos su expresion.

872.—El Gobierno reconoció hace tiempo esta necesidad al disponer que á los edificios de las cárceles capaces de mejora, se les diese la distribucion interior más adecuada á su objeto; y no siéndolo, se escogiese entre los edificios pertenecientes al estado aquel que mejor reuniese, además de las condiciones ordinarias de seguridad y salubridad, los requisitos siguientes:

I. Estar situado fuera del centro de las poblaciones.

II. Tener la extension necesaria para establecer la separacion entre ambos sexos, entre detenidos y presos, entre jóvenes y viejos, entre reos de delitos atroces y de otros ménos graves, y entre los comunicados é incomunicados.

III. Tener asimismo capacidad bastante para las piezas de trabajo, talleres, almacenes, dormitorios, enfermerías, patios, huertos, si fuere posible, oratorio, habitacion para el alcaide, cuerpo de guardia y demás dependencias (1).

873.—III. *Policía de salubridad.*—Esta parte del régimen interior de las cárceles comprende dos puntos, á saber, las precauciones higiénicas que consisten en el aseo personal de los presos y en la ventilacion y limpieza de las cuadras y corredores, y el establecimiento de enfermerías dentro del edificio con las separaciones convenientes para alejar á los hombres de las mujeres y los comunicados de los incomunicados.

A fin de conservar las cárceles en buen estado sanitario, hay en las de Madrid y de las capitales de provincia facultativos que deben ser precisamente médico-cirujanos, y cuyas obligaciones son:

I. Cuidar de que no pasen á la enfermería sino los presos que realmente lo necesiten, y de que no permanezcan en ella sino el tiempo necesario para recobrar su salud.

II. Visitar á todos los presos una vez al dia y á los enfermos dos, y si observa algun síntoma sospechoso de contagio, dar cuenta al director.

III. Reconocer semanalmente todas las habitaciones del establecimiento, y hacer presente al director el estado en que se encuentran.

IV. Llevar un libro en donde se anoten, así la naturaleza de las

(1) Real órden de 9 de Junio de 1838.

enfermedades á que estén más propensos los encarcelados, como los medios empleados para su curacion y el resultado conseguido. Este libro es propiedad del establecimiento.

El destino de facultativo de las cárceles es compatible con otro cargo público cualquiera (1).

Las cárceles restantes deben ajustarse en punto á salubridad á lo anteriormente advertido, á saber, que en aquellas cuyo local y recursos lo permitan se establezcan enfermerías, las cuales, además del ahorro que han de producir en las estancias de los hospitales, sirvan para que estén mejor asistidos y seguros los enfermos (2).

874.—IV. *Policía de seguridad.*—Los alcaides, como responsables de la custodia de los presos, pueden adoptar las medidas convenientes para la seguridad de la casa ó fortaleza sin causar vejacion personal á los reclusos, y obrando siempre con conocimiento y aprobacion de la autoridad competente, quedando á cargo de ésta consultar al gobernador de la provincia en los casos en que considere necesaria su resolucion. Más si la custodia de los presos exigiere adoptar incontinenti, como medio indispensable de proveer á la seguridad de la prision, algunas medidas, inclusa la agravacion de la pena con encierros, grillos ó cadenas, están facultados para ello dando cuenta en el acto á la autoridad (3).

A fin de precaver todo conato de fuga de los presos, deben los alcaides:

I. Registrarlos á su entrada en la cárcel para cerciorarse de que no ocultan armas, limas, cuerdas ni otro objeto alguno que pueda favorecer su evasion.

II. Reconocer escrupulosamente en presencia del conductor cuanto se introduzca para los presos, y si descubren alguna cosa cuya introduccion esté prohibida, detener al conductor, dando cuenta al gobernador de la provincia, quien dictará la resolucion conveniente.

III. Practicar cuantos reconocimientos juzguen necesarios y adoptar cuantas precauciones consideren oportunas para impedir la fuga de los presos.

(1) Reglamento de 25 de Agosto de 1847, caps. VI y XI.
(2) Ley de 26 de Julio, arts. 19 y 22.
(3) Real órden de 10 de Abril de 1841.

En todas las cárceles hay una guardia con la fuerza proporcionada al número de presos destinada exclusivamente á su custodia y á prestar auxilio al director ó alcaide cuando lo reclamen.

875.—V. *Policía de órden.*—Se prohibe á los presos:

I. El uso del vino, aguardiente, licores y demás bebidas espirituosas, toda clase de juegos y cuantas palabras y acciones son contrarias á la decencia y á la moral.

II. Manchar ó desmoronar las paredes del edificio y destruir los enseres del establecimiento ó de los otros presos.

III. Conservar en su poder ningun dinero, debiendo depositar en la caja del establecimiento bajo recibo la cantidad que posean á su entrada.

IV. Vender ó cambiar entre sí su racion ó la ropa necesaria para su uso.

Aunque la existencia de las cantinas está formalmente prohibida en las cárceles de la Córte y de las capitales, no así se incluyó dicha prohibicion en las bases adoptadas por la real órden que mandaba á los gobernadores formar un proyecto de reglamento aplicable á las de su respectiva provincia. No obstante, es de suponer que el celo é ilustracion de estas autoridades habrán hecho desaparecer semejante abuso, orígen de los más graves desórdenes en lo interior de las prisiones. Los hábitos de sobriedad y templanza, además de mantener la disciplina dentro de las cárceles, pueden influir con extremo en la conducta futura de los encarcelados.

Debe procurarse instruir á los presos, desde el primer momento, en sus deberes y en los castigos á que están sujetos por faltas de disciplina (1).

876.—VI. *Alimentos.*—El gravámen que ocasione el sustento de los presos deben soportarlo ellos mismos, si poséen algun medio de subsistencia, ó si pueden subvenir en todo ó en parte á las necesidades de la vida á costa de su trabajo; y cuando no, habrá de ser una carga pública, y por tanto una partida de los presupuestos generales ó locales como recurso subsidiario.

877.—En este punto nuestra legislacion no es uniforme ni equitativa. Ya se dispuso que los presos pobres fuesen alimenta-

(1) Real órden y reglamento citados.

dos por cuenta de las penas de Cámara, ya á expensas de los propios, y ya en fin se recomendó acudir á prestaciones voluntarias, como si los desgraciados á quienes la ley priva de su libertad é imposibilita para el trabajo, hubiesen de tener su vida pendiente de los dones eventuales é inciertos de la compasion. Bien que la caridad privada auxilie en esta obra de humanidad á la administracion; pero reconózcase el principio que si para el hombre benéfico es un acto espontáneo, en las autoridades es una deuda de justicia.

Los presos pobres deben ser alimentados segun el derecho positivo con los productos de las fundaciones piadosas ú otras rentas particulares destinadas á este objeto en donde existan, justificando ántes aquéllos su pobreza; más cesan los socorros si en cualquier tiempo se prueba que el preso tiene bienes de fortuna ú otros medios cualesquiera de proveer á su manutencion.

No obstante que hacer la declaracion de pobreza es de la exclusiva competencia de los jueces y tribunales, el alcalde del pueblo cabeza de partido donde se halle situada la cárcel, puede practicar las diligencias convenientes en comprobacion de aquella circunstancia, y dar luégo conocimiento á la autoridad judicial del resultado de sus diligencias para rectificar la clasificacion del preso segun corresponda.

878.—De todas suertes es obligacion colectiva de los Ayuntamientos alimentar á los presos pobres de sus depósitos respectivos, ya sean arrestados, ya detenidos, y satisfacer las atenciones del material y del personal de dichos establecimientos á expensas de sus recursos locales, votando para este objeto la cantidad necesaria é incluyendo la partida en el presupuesto municipal, sin derecho á repetir contra la provincia, cualquiera que fuere la naturaleza ó procedencia de aquéllos, ya estén detenidos, ya reclusos, sean ó no sean transeuntes (1).

Estos suministros son un gasto obligatorio para los Ayuntamientos, cuya consignacion, inversion y comprobacion se ajustan á las reglas establecidas por la ley en punto á presupuestos municipales.

La manutencion de los presos pobres en las cárceles de partido y capitales en donde resida una Audiencia, es tambien de cuen-

(1) Ley de 26 de Julio, art. 27, y reales órdenes de 23 de Enero, 3 de Mayo de 1837, 24 de Abril de 1839 y 10 de Junio de 1842.

ta del partido ó partidos á que los establecimientos corresponden, así como los gastos del personal y material (1).

879.—VII. *Trabajo.*—La ciencia de las prisiones es demasiado moderna para poder exigir de nuestras antiguas leyes que diesen trabajo á los presos como un medio de correccion y de disciplina; más á poco de haberse organizado de una manera regular la administracion pública, se dictaron disposiciones muy importantes relativas á esta materia, hallándose consignadas en nuestro derecho administrativo las reglas siguientes:

I. Hacer trabajar á los reclusos por sentencia judicial.

II. Adjudicarles la mayor parte posible de los productos de su ocupacion.

III. Inspirarles con esta cesion de los beneficios el amor al trabajo, al cual podrán deber algun dia su rehabilitacion social y la ventura del resto de su vida (2).

En los depósitos municipales es el trabajo voluntario, y la solicitud de la administracion se limita á permitir los que fueren compatibles con el buen órden y seguridad del establecimiento, y á procurárselo, si puede, á los presos que lo soliciten. El producto íntegro de las labores será para ellos, excepto si reciben socorro de pobres, en cuyo caso abonan el coste de su manutencion (3); de suerte que el deber de alimentar impuesto á los Ayuntamientos es siempre subsidiario del de proveer á la propia subsistencia y *propter vitam.*

En las cárceles era obligatorio el trabajo, considerando la ley á los presos, en cierto modo, como siervos de la pena. Los presos con causa pendiente y los sentenciados á sufrir el arresto mayor debian ocuparse en los talleres de los respectivos establecimientos, observándose con todo rigor la regla del silencio (4).

La ley que fija las bases para la reforma de nuestras cárceles y presidios suprimió el trabajo obligatorio para los detenidos, olvidando que en las de partido y de Audiencia hay tambien sentenciados, como si la ociosidad de éstos fuese compatible con la moral y la justicia, y la de unos y otros con el buen órden y la disciplina (5).

(1) Reales órdenes de 18 de Agosto de 1862 y 10 de Marzo de 1863.
(2) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, art. 48.
(3) Ley de 26 de Julio, art. 9.
(4) Ley de 26 de Julio, art. 26.
(5) Ley de 11 de Octubre de 1869, base 2.ª

El Código penal suplió la omision ó descuido del legislador mandando que los sentenciados á la pena de arresto mayor estén obligados á los trabajos del establecimiento hasta hacer efectiva la responsabilidad civil proveniente del delito é indemnizar á la casa de los gastos que originen, pudiendo despues ocuparse para su propio beneficio en otros de su eleccion, con tal que sean compatibles con la disciplina reglamentaria (1). Que los presos, miéntras la ley los reputa inocentes, no trabajen sino por su voluntad y en su beneficio, es conforme á los principios de la ciencia carcelaria; y que los culpados reparen á su costa el daño de que son autores, es conforme á las nociones más sencillas del derecho penal.

880.—VIII. *Correcciones.*—La sumision de los presos á la disciplina correccional es un deber tan rigoroso, que no pudiendo corregirlos con benignidad y con dulzura, no queda otro medio sino el de intimidar con el castigo.

Cuando sus actos constituyan verdaderos delitos ó faltas de las que considera punibles el Código penal, son los jueces ordinarios la única autoridad competente para conocer de ellos y castigar á sus autores; más si fuesen simples infracciones de los reglamentos carcelarios, corresponde á la autoridad política ó á sus delegados en el establecimiento la aplicacion de cualesquiera correcciones.

881.—Prohíbese en todas las cárceles del reino imponer más privaciones y padecimientos que los puramente necesarios para la segura custodia, disciplina interior é incomunicacion de los presos miéntras el estado de la causa lo requiera, debiendo los alcaides que se vieren obligados en interés de la seguridad á imponer los castigos de ayuno, encierro, grillos ó cadenas, dar cuenta inmediata á la autoridad política que aumenta ó disminuye la correccion segun lo tiene por conveniente (2).

Esta parsimonia hállase fundada en un principio de humanidad y en otro de justicia. De humanidad, porque los presos deben ser tratados con benignidad y dulzura, no sólo por el derecho que asiste á quien expía resignadamente la falta que cometió, sino porque la bondad con que se les mire modificará ó cambiará sus hábitos, pues el espectáculo constante de la indul-

(1) Código penal, arts. 115 y 118.
(2) Ley de 26 de Julio, art. 19, y reglamento de 25 de Agosto, art. 59.

gencia, no puede ménos de hacer indulgentes á los que lo presencien (1); de justicia, porque aumentar el dolor equivale á agravar la pena impuesta por los tribunales, cuya sentencia debe ser ejecutada sin que ni la cólera la agríe, ni la endulce la compasion.

En las cárceles de Madrid y de las capitales de provincia no pueden emplearse otros medios de correccion que los señalados en su reglamento, á saber:

I. Prohibir al reo la comunicacion con su familia.

II. Encerrarle en un calabozo.

III. Reducir su alimento á pan y agua.

IV. Descontarle á favor del establecimiento una parte de lo que le haya correspondido ó le corresponda por su trabajo.

Los castigos de encierro en calabozo y ayuno á pan y agua no pueden exceder de cinco dias.

882.—Asimismo están abolidos cualesquiera derechos ó impuestos carcelarios no establecidos en el arancel, ora se cobrasen por alquiler de las habitaciones y fuesen conocidos con el nombre de entrepuertas, grillos y otros, ora se acostumbrasen á exigir por los presos á los nuevos encarcelados con la denominacion de entrada ó bien venida (2); penas pecuniarias que los jueces no habian aplicado, pero que abusos y escandalosas prácticas carcelarias hicieron extensivas hasta á los inocentes.

CAPÍTULO IX.

De los establecimientos penales.

883.—Orígen de los presidios en España.
884.—Su clasificacion.
885.—Su Gobierno.
886.—Intervencion de los gobernadores.
887.—Régimen y disciplina.
888.—Comandante de los presidios.
889.—Distribucion de los confinados.
890.—Sistema penitenciario.
891.—Crítica.
892.—Trabajo forzoso.
893.—Clasificacion de los penados.
894.—Talleres y escuelas.
895.—Incomunicacion relativa.
896.—Aplicacion de los confinados á obras exteriores.
897.—Concesion de secciones á empresas particulares.

(1) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, art. 48.
(2) Reglamento de 25 de Agosto, art. 80, y real órden de 10 de Abril de 1844.

883.—Cárlos III fué el principal fundador de los presidios de España, porque si bien ántes existian en nuestras posesiones de África, considerando el Rey que muchos por evadirse de la pena se pasaban al campo enemigo y renegaban de nuestra fé, y hallando útil por otra parte ocuparlos en los grandes trabajos de la marina, mandó que los reos de gravedad y los sentenciados por largo tiempo sufriesen su condena en los arsenales de Cádiz, Ferrol y Cartagena.

Sucesivamente se establecieron presidios en varias ciudades de la Península, aunque sin plan fijo, sin reglas uniformes, sin una disciplina comun, rigiéndose cada cual por sus reglamentos particulares hasta la publicacion de la ordenanza general para todos los del reino (1). Esta ordenanza es la base de la legislacion administrativa vigente, aumentada, declarada ó corregida por una série de nuevas providencias que tambien constituyen derecho.

Para mayor claridad del asunto dividiremos la materia en las secciones siguientes:

884.—I. *Clasificacion de los establecimientos penales.*—Para los efectos de la administracion se distinguen en tres clases:

I. Los de Ceuta, Cartagena, Valencia y Zaragoza.

II. Los de Sevilla, Búrgos, Santoña y Tarragona.

III. Los de Alcalá, Coruña, Granada, Toledo y las Baleares.

Los reos sentenciados á cadena, reclusion y relegacion perpétuas son destinados á los presidios de Alhucemas, Ceuta, Chafarinas, Melilla y el Peñon de la Gomera.

Los sentenciados á cadena, reclusion y relegacion temporales, á los de Cartagena, Coruña, Santoña, Tarragona y Baleares.

Los sentenciados á presidio y prision mayores, á los de Búrgos y Sevilla.

(1) Decretada en 11 de Abril de 1834.

Y los penados con presidio y prision correccionales se destinan á los de Granada, Valencia y Zaragoza (1).

Esta clasificacion se presta no poco á la crítica. Pudiera ponerse en duda qué nombre conviene hoy á los lugares en donde los reos cumplen su condena, porque toda persona escrupulosa vacilará si en el lenguaje oficial deben ser llamados presidios ó establecimientos penales.

Pudiera tambien dudarse si el decreto referido deroga los artículos del Código penal relativos á esta materia, con los cuales se halla en patente contradiccion, y si los tribunales atribuirán más fuerza y vigor á unos preceptos que á otros.

Por último, si en algo se estiman la eficacia de las penas y las razones de economía, no deja de ofrecer reparos é inconvenientes que se falte al principio general que el reo sufra el castigo en el establecimiento penal más próximo al teatro de su delito y al tribunal que pronunció la sentencia.

Dijo el Gobierno al clasificar los establecimientos penales segun queda advertido, que miraba á los efectos de la administracion; pero ¿quién no vé que son inseparables de los efectos de la justicia?

885.—II. *Gobierno superior y particular.*—Todos los establecimientos penales y correccionales del reino dependen del ministerio de la Gobernacion y de sus delegados en las provincias.

Para el mejor gobierno de los presidios hay la direccion especial de Establecimientos penales, encargada de auxiliar el despacho de los negocios dentro de los límites señalados á los directores. La vigilancia inmediata, las órdenes secundarias, la instruccion de expedientes, los informes y registros y la propuesta al ministro de cuanto considere útil para la mejora de dichos establecimientos, son en globo las facultades y los deberes de este centro de la administracion superior.

El gobierno particular de los presidios está á cargo de sus jefes locales bajo la autoridad de los gobernadores respectivos como delegados del Gobierno y superiores jerárquicos de la administracion provincial, y sus obligaciones giran sobre el principio invariable de la vigilancia y proteccion que toda institucion

(1) Decreto de 16 de Julio de 1873.

centralizada reclama (1); de suerte que su autoridad en punto á los establecimientos penales, se concreta al protectorado é inspeccion que ejercen en los de beneficencia, instruccion pública y otros análogos, extendiéndose esta accion tutelar á todos los existentes en cada provincia (2).

886.—El auxilio eficaz de los gobernadores consiste:

I. En velar por la custodia y seguridad de los presidios y depósitos correccionales y destacamentos en marcha, reclamando la fuerza militar necesaria al efecto.

II. En procurar á los penados trabajo ordenado y bien entendido á propósito, no solo para su enmienda y la conservacion de la salud, sino útil por las economías que proporciona (3).

III. En hacer frecuentes y oportunas visitas á los establecimientos en el acto de pasar las revistas de comisario, en las horas de comer el rancho, en las de instruccion práctica y religiosa y las de descanso, sin perjuicio de las generales y periódicas establecidas por la ordenanza (4).

IV. En promover todo lo que conduzca á la mejora y fomento de los establecimientos penales, proteger la autoridad de los comandantes y auxiliar á los comisionados especiales que nombrare el Gobierno con encargo de visitarlos.

V. En elevar al conocimiento de la direccion los defectos y abusos que notare al girar sus visitas, y en proponer al Gobierno por conducto de aquélla cuanto crean conducente á la mejora de un ramo de tamaño influjo en la moral pública, en la paz de las familias, y por consiguiente en el bien de la sociedad interesada en castigar los delitos y corregir las costumbres (5).

Además de estas atribuciones ordinarias, en casos urgentes ó imprevistos, como si ocurriese la invasion de una epidemia, ó estallase un incendio, ó se sublevasen los penados, ó emprendiesen la fuga y en otros equivalentes, pueden dictar las providencias que reclamen las circunstancias; pero aunque en tales casos resumen toda la autoridad, sólo cuando la ocurrencia fuere de tal gravedad que no diese tiempo á esperar las órdenes de la

(1) Reales órdenes de 3 de Octubre de 1843 y 10 de Noviembre de 1852, art. 1.
(2) Real órden de 15 de Abril de 1844.
(3) Art. 28 de la ordenanza.
(4) Ibid., arts. 353 y 354, y reales órdenes de 3 de Octubre, art. 2, 15 de Abril, art. 2, y 14 de Febrero de 1858.
(5) Reales órdenes de 15 de Abril, art. 5, y 10 de Noviembre de 1852, arts. 2, 3 y 4.

direccion, están facultados para suspender al comandante, al mayor ó á cualquier subalterno, poniéndolo en noticia del Gobierno, y mandando instruir la correspondiente sumaria (1).

En los presidios de Africa y de las Antillas ejercen las facultades propias de los gobernadores de provincia los respectivos gobernadores militares ó capitanes generales (2).

887.—III. *Régimen y disciplina interior.*—Los presidios, en cuanto á su régimen interior, están sujetos á una disciplina militar, sin que pierdan por esto su condicion de establecimientos civiles, ni su dependencia de las autoridades políticas.

Cada presidio peninsular tiene una plana mayor compuesta de un comandante de la clase de jefes del ejército ó armada, un mayor de la de capitanes, un ayudante de la de subalternos, un furriel de la de sargentos primeros retirados, un capellan, un facultativo, un capataz escribiente y del número fijo de capataces de brigada que se les señalen (3).

888.—Los comandantes son los jefes inmediatos de los presidios y los primeros responsables á la direccion de las faltas y abusos que en sus establecimientos se cometan; por lo cual los gobernadores de provincia deben dejar expedita la autoridad de aquéllos en todo lo relativo al régimen y disciplina interior establecida por el Gobierno (4).

Dentro de los cuarteles no se conoce más autoridad que la suya, circunstancia necesaria para gozar del prestigio que necesitan, y para responder de los actos de sus subordinados. La superioridad absoluta de dichos jefes se extiende no sólo á todos los dependientes del establecimiento de su cargo, cuya gradual obediencia deben mantener, sino tambien á los que se hallen fuera del radio del presidio, sea cual fuere su ocupacion (5). Cuando se emplean los confinados en obras públicas, están á las órdenes de los ingenieros directores de las mismas durante las horas que permanecen en los trabajos y en cuanto tenga relacion con ellos; pero en todo lo demás dependen del comandante del presidio (6).

(1) Ordenanza de presidios, arts. 39 y 40, y reales órdenes de 15 de Abril, art. 7, y 10 de Noviembre, art. 5.

(2) Reales órdenes de 15 de Abril de 1844 y 10 de Noviembre de 1852, art. 7.

(3) Real decreto de 25 de Febrero de 1848, art. 3.

(4) Reales órdenes de 3 de Octubre de 1843, 15 de Abril de 1844 y 10 de Noviembre de 1852.

(5) Reales órdenes de 15 de Abril de 1844, art. 10, y 10 de Marzo de 1852, art. 10.

(6) Parte adicional á la ordenanza de presidios, publicada en 2 de Marzo de 1843, art. 3.

Las graves obligaciones que sobre los comandantes de los presidios pesan, exigen una incesante vigilancia, y por tanto, la contínua residencia de estos jefes en sus puestos, por cuyo motivo no pueden ausentarse del radio de la poblacion sin permiso de la direccion del ramo. Pueden castigar á los confinados con discreccion y prudencia por faltas leves, reservando las graves á la calificacion del Consejo de disciplina (1).

No obstante la autoridad exclusiva que el Gobierno confiere á los comandantes en órden al régimen y disciplina interior de los establecimientos penales, deben éstos igualmente que sus subalternos, reconocer y respetar á los gobernadores como protectores natos de todos los situados en las provincias de su respectivo mando y presidentes de las Juntas económicas de cada uno de ellos (2).

889.—Cada depósito se divide en brigadas de á 100 hombres, á cuyo frente hay un capataz elegido en las clases de sargentos ó cabos retirados del ejército ó de la armada. Cada brigada se subdivide en cuatro escuadras de á 25 hombres, y á su cabeza se ponen dos cabos de vara, uno primero y otro segundo, nombrados entre los confinados (3).

El sistema de encomendar la vigilancia de los sentenciados á sus iguales no parece aconsejado ni por razones de prudencia, ni por principios de equidad. Suelen los mayores criminales, para granjearse la confianza de sus jefes, poner en juego las artes de la más vil hipocresía, y tal vez logran disminuir el rigor de la pena á costa de ajenos sufrimientos. Suelen tambien dejarse corromper con dádivas, ó disimular las faltas de sus antiguos cómplices por motivos de amistad ó de temor, y es constante que los presidiarios jamás reconocen como legítima la autoridad que un compañero no mejor que ellos ejerce, ni excita en su corazon otros sentimientos que el desprecio, si es blando, y si rigoroso, el ódio y la venganza.

Por estas razones se recomienda á los comandantes empléen toda la circunspeccion, prudencia y tino que se necesitan para el acierto en una eleccion de la cual penden la tranquilidad y so-

(1) Ordenanza de presidios, art. 338, y reales órdenes de 15 de Abril, art. 18, y 10 de Marzo, arts. 15 y 17.

(2) Reales órdenes de 15 de Abril, art. 20, y 10 de Marzo, arts. 6 y 19.

(3) Ordenanza de presidios, arts. 103 y 111.

siego de cualquier establecimiento penal. «Los buenos cabos previenen los delitos, evitan castigos, disminuyen las deserciones: nada malo en ningun sentido puede ejecutar el penado sin que ellos lo trasluzcan y penetren, porque conocen sus inclinaciones, génio, índole y propensiones: su roce y permanencia contínua entre ellos los pone al alcance de sus intentos, y no basta toda la sagacidad, sutileza é hipocresía que estos desgraciados poséen generalmente, para burlar la vigilancia de un buen cabo» (1).

No puede ser nombrado cabo de vara primero ni segundo ningun confinado que, además de llevar extinguida la mitad de su condena, deje de haber observado una conducta irreprensible y no inspire á sus jefes fundadas esperanzas de no abrigar conatos de reincidencia (2).

Mas dado que con todas estas precauciones fuese fácil distinguir y encontrar este tipo extraño de bondad en una poblacion de criminales, lo más que se habria logrado seria procurarse un agente útil para mantener el órden y conservar la disciplina, sin dar un paso en punto á la enmienda de los presidiarios: todo en favor de la probidad legal y negativa; nada en bien de la regeneracion moral y de la honradez positiva.

890.—IV. *Sistema penitenciario.*—Entre las bases adoptadas para la reforma de los establecimientos penales hay una que aspira (dice la ley) al mejor sistema penitenciario para nuestro país, que es el sistema mixto, ó sea el de separacion y aislamiento de los penados durante las horas de la noche, con el trabajo en comun durante las del dia; pero por grupos y clases segun la gravedad de los delitos, la edad, inclinaciones y tendencias de los penados, su buena ó mala conducta y todas las demás circunstancias que puedan contribuir á su correccion y enmienda, á la expiacion y al arrepentimiento, á su instruccion y moralidad, y empleándose todas las influencias y elementos moralizadores que seguramente puedan conducir á aquel resultado, separando todos los gérmenes ó motivos de corrupcion, y evitando ciertos castigos y correcciones crueles y degradantes (3).

891.—Aparte de la forma, lenguaje y estilo tan impropios de

(1) Reglamento para el órden y régimen interior de los presidios del reino de 5 de Setiembre de 1844.
(2) Real órden de 16 de Mayo de 1846, art. 3.
(3) Ley de 21 de Octubre de 1869, base 5.ª

un documento oficial de esta naturaleza, que debiera contener principios y reglas claras, precisas y terminantes en vez de frases de sentido oscuro é incierto, observará algun curioso cómo el legislador se atreve á pronunciar sentencia definitiva en la árdua y no resuelta cuestion que ventilan los filósofos y los jurisconsultos á propósito del mérito respectivo de los diversos sistemas penitenciarios. ¿Quién puede asegurar que el mejor para nuestro país sea el mixto? La única prueba fehaciente de la bondad de uno ú otro es la estadística de las prisiones, porque el único criterio seguro es el número de las reincidencias. Así pues, miéntras la reforma no llegue á plantearse, raya en los límites de la imprudencia ó la temeridad aventurar un juicio inapelable.

Mucho más habria que advertir en las palabras del legislador; pero habiendo ya manifestado nuestra opinion acerca de la reforma de las prisiones, y considerando que las bases convertidas en ley no se han reducido aun á la práctica, ni siquiera han tenido el necesario desarrollo, volveremos los ojos al derecho vigente.

892.—El Código penal fija los principios que determinan cómo debe asociarse el trabajo al cumplimiento de las condenas. En esta base descansa la disciplina de los presidios, cuyos reglamentos en tanto tienen fuerza y vigor, en cuanto son compatibles con la fiel ejecucion de las sentencias. La administracion rige y gobierna los establecimientos penales; pero su autoridad sólo se extiende á prescribir y conservar su régimen interior, sin menoscabo de las atribuciones propias de la justicia.

Así pues, están sujetos al trabajo forzoso:

I. Los sentenciados á cadena temporal ó perpétua, que deben ocuparse en trabajos duros y penosos en beneficio del estado:

I. Sin embargo, el tribunal, consultando la edad, salud, estado ó circunstancias personales del delincuente, y expresándolo así en la sentencia, puede autorizar que cumpla su condena en trabajos interiores del establecimiento.

II. No es lícito destinarlos á obras de particulares, ni á las públicas que se ejecuten por empresa ó contrata.

II. Los sentenciados á reclusion perpétua ó temporal que tambien deben trabajar en beneficio del estado y dentro del establecimiento.

III. Los sentenciados á presidio que deben asimismo trabajar dentro del establecimiento en que cumplan su condena.

El producto del trabajo de los presidiarios se destina:

I. Á hacer efectiva la responsabilidad civil proveniente del delito.

II. Á indemnizar al establecimiento de los gastos que ocasionen.

III. Á proporcionarles alguna ventaja ó ahorro durante su detencion, si lo merecen, y formarles un fondo de reserva que se les entrega á su salida, ó á sus herederos, si fallecen.

IV. Los sentenciados á prision, cuyo trabajo forzoso cesa extinguidas las responsabilidades expresadas en los párrafos I y II. Desde entónces deberán ocuparse para su propio beneficio en trabajos de su eleccion, siempre que sean compatibles con la disciplina del establecimiento.

V. Los sentenciados á prision que no tengan oficio ó modo de vivir conocido y honesto.

Ni aquéllos ni éstos pueden ocuparse en trabajos exteriores, puesto que la ley les prohibe salir del establecimiento durante el tiempo de su condena (1).

893.—Los confinados á los establecimientos penales se clasifican por categorías de moralidad y por razon de la edad.

Hay una seccion de jóvenes en la cual entran los menores de 18 años, quienes son destinados á los talleres que elijan, permitiéndoles por una sola vez el cambio á otro, si lo solicitan ántes de cumplidos los quince primeros dias de su entrada. Se les obliga á concurrir diariamente á la escuela de primera enseñanza del establecimiento, permanecen en esta seccion hasta la edad de 20 años, y entónces pasan á brigada sin dejar de asistir á su respectivo obrador y á la escuela.

La seccion de adultos se compone de los penados mayores de 20 años, los cuales se dividen en primera, segunda y tercera clase y rematados de África. Se recomienda la distribucion de los sentenciados segun su clase en brigadas distintas y aun separadas, si el local lo permite, y con absoluta separacion de los rematados.

Los adultos desde el dia siguiente al de su entrada, son des-

(1) Código penal, arts. 107, 108, 110, 113, 114 y 115.

tinados á los talleres que el comandante ordene, excitándolos al trabajo con el abono de un tanto por cada pieza que elaboren en sus respectivos obradores. Si hubiere algunos incapaces de aprender oficio á causa de su edad, anterior ejercicio, rudeza natural ó inaptitud de sus miembros, debe dárseles entretenimiento en obras ó trabajos análogos á su capacidad ó fuerzas, de modo que no haya un solo penado sin ocupacion. Tambien asisten á la escuela, aunque por la tarde, así como los jóvenes por la mañana, á fin de que no se rocen unos con otros, ni perjudiquen al aprendizaje de artes ú oficios asistiendo más de una vez al dia (1).

894.—El Gobierno prestó suma atencion al establecimiento y mejora de las escuelas de instruccion primaria en todos los presidios. estimándolas como un agente moralizador, y por tanto mandó que los sentenciados sobrantes del trabajo, ó porque no sean capaces de aprender oficio, ó porque no se hayan establecido aun talleres bastantes, concurran necesariamente á las escuelas, aun cuando sean ineptos para aprender á leer y escribir, á fin de que oigan las explicaciones de doctrina cristiana, religion y urbanidad. Hizo más: dispuso que en todo presidio y casa-galera hubiese una biblioteca popular, procurando que los libros se recomendasen por su moralidad, y por su inmediata aplicacion á las necesidades de la vida y á las condiciones especiales de cada sexo (2).

Igual pensamiento de reforma moral, así como ideas muy exactas de economía pública, le han guiado al disponer que se instalen talleres en todos los presidios, limitando su fabricacion á los objetos de consumo del establecimiento ú otros de uso general y despacho seguro, y prefiriendo siempre la moralizacion resultante de los hábitos del trabajo á los beneficios de una especulacion (3).

895.—Estos medios de regeneracion moral son segundados con la prohibicion impuesta á los penados de comunicarse con personas libres, inclusa su familia, regla cuya severidad puede sin embargo ser mitigada en favor de aquellos penados que den

(1) Reglamento de 5 de Setiembre de 1844, decreto de 25 de Junio y reglamento de 17 de Julio de 1873.

(2) Decreto de 8 de Julio de 1873.

(3) Real órden de 10 de Marzo de 1844.

tales pruebas de correccion y arrepentimiento, que el comandante los considere dignos del permiso de hablar con sus parientes los domingos por la tarde; y tambien con el cumplimiento de los deberes del cristiano y las pláticas morales y religiosas que debe dirigirles el capellan del establecimiento, segun dispone la ordenanza (1). Cuando la enseñanza, las exhortaciones, el ejemplo y otros medios de dulzura no bastasen para corregir á los penados, los comandantes pueden emplear la severidad, disponiendo por via de castigo el encierro en calabozos, el recargo de hierros hasta unir á los presidiarios en cadena, ayuno de pan y agua, suspension de la gratificacion de su trabajo con destino al fondo económico, privacion de toda comida hasta acabar sus tareas, y el que pasa de estos extremos sin enmendarse, es calificado de incorregible y remitido á los presidios de carretera ó á los arsenales (2).

896.—La disciplina de los establecimientos penales se relaja casi de todo punto, cuando se emplea á los presidiarios en obras exteriores; sistema cuya utilidad será poco disputable bajo el punto de vista económico ó material, pero digno de amarga censura bajo el aspecto de la correccion y de la pena.

No lo entendieron así los autores de las bases, puesto que una de ellas autoriza al Gobierno para crear destacamentos en cualquiera parte de la Península en que se ejecuten obras de interés público, destinando á este objeto los sentenciados á penas aflictivas en las que sea el trabajo forzoso, bajo las condiciones reglamentarias. Tambien se puede conceder á los pueblos que soliciten un destacamento para el servicio de policía local ú obras de ornato público; pero de ningun modo á contratistas ó empresarios particulares (3).

El sistema no es nuevo. Las ordenanzas y reglamentos de presidios admiten el trabajo exterior de los confinados, bien que dentro de ciertos límites y con precauciones encaminadas á evitar los más graves inconvenientes de esta relajacion de la disciplina penitenciaria; pero su aplicacion es hoy incompatible si no en todo, en su mayor parte, con las reglas establecidas en el Código penal para la ejecucion de las sentencias (4).

(1) Real órden de 10 de Marzo de 1844 y ordenanza de presidios, tit. V, seccion I.
(2) Real órden de 15 de Setiembre de 1844.
(3) Ley de 21 de Octubre de 1869, base 12.ª
(4) Reales órdenes de 3 de Octubre de 1843, 15 de Abril de 1844 y 26 de Marzo de 1852.

La organizacion interior del presidio ocupado en las obras corresponde á sus comandantes, debiendo distribuir de acuerdo con el ingeniero en una ó más brigadas á los confinados que tengan conocimientos ó principios de algun oficio ó arte útil, las cuales se denominan brigadas de obreros.

Todos los confinados que trabajan en las obras de caminos, canales y puertos gozan de un plus proporcionado á su clase, y se abona otro mayor á los capataces y furrieles.

Para la custodia de los presidiarios debe facilitarse una escolta con la fuerza correspondiente, cuyo comandante dispone la colocacion de los centinelas y vigilantes, tanto en las casernas y sus inmediaciones como en los trabajos, y tambien auxilia al ingeniero director en lo relativo á la seguridad de caudales y efectos de la propiedad del estado, y en todo lo concerniente al mayor órden y progreso de las obras.

897.—La concesion de secciones de penados á empresas particulares es más opuesta todavía á las reglas de la disciplina conveniente en los establecimientos penales. Un empresario tiene interés en explotar al hombre, ninguno en corregirle. La administracion podrá intervenir, vigilar, dictar sus providencias; más siempre el influjo de un poderoso especulador, el obstáculo de un contrato solemne y aquella constante fuerza de inercia contra la cual se estrellan el carácter más impetuoso y el espíritu más ardiente, serán rémoras invencibles de todo progreso encaminado á mejorar la condicion física y moral de estos siervos de la pena.

898.—Los confinados no pueden salir de sus respectivos cuarteles, á no exigirlo su traslacion á otro punto ó su ocupacion en las obras públicas ó en los trabajos de policía urbana á que el Gobierno los destine; y aun entónces llevarán el hierro que por sus años de condena les corresponda. Los comandantes son responsables de la desercion de aquellos penados que no deben salir de los presidios, miéntras no justifiquen la connivencia ó falta de cumplimiento á sus órdenes de otro empleado sobre quien recaerá entónces la responsabilidad. Tambien son responsables los comandantes de la desercion exterior, si los penados no saliesen con el hierro correspondiente, ó cuando desertare un cabo de vara que no reuna las circunstancias señaladas en el núm. 889; pero si tuviese las cualidades requeridas, sólo el empleado que

vaya mandando la fuerza incurre en la pena correccional á que por su falta de vigilancia se haga acreedor (1).

Cuando aconteciere la desercion de algun confinado, el gobernador de la provincia deberá encargar á una persona extraña al establecimiento la instruccion de un sumario gubernativo en averiguacion del motivo de la fuga y de la complicidad, si la hubiese (2).

Los confinados que fueren hallados fuera de los presidios sin permiso de los comandantes, son arrestados y conducidos á la cárcel por los agentes de órden público, debiendo instruirse en seguida el sumario en averiguacion de quién les concedió licencia para salir, á fin de exigir la responsabilidad competente (3).

899.—IV. *Órden económico y administrativo.*—En cada presidio hay una Junta económica presidida por los gobernadores de provincia en la Península, y por los gobernadores militares en África, compuesta del comandante, del comisario y del mayor ó quien haga sus veces, la cual resuelve los negocios económicos y administrativos tocantes al establecimiento, sin entrometerse en los gubernativos, pues debe dejar intacta la autoridad de los comandantes para que dichos jefes no puedan eludir bajo ningun pretexto la responsabilidad á que están sujetos (4).

900.—Las Juntas económicas examinan los presupuestos que deben formar los comandantes para los gastos anuales de cada presidio, comprueban las cantidades recibidas por los mayores como habilitados del establecimiento, examinan las nóminas y listas de revista mensual, llaman á licitacion para el suministro de raciones, utensilio y vestuario que debe verificarse con preferencia por contrata, presiden las subastas públicas y las rematan en el mejor postor. Si no se presentan licitadores ó no se hacen posturas admisibles, las mismas Juntas económicas convocan á los panaderos y adjudican el suministro al que ofrezca más libras de pan por fanega de peso determinado; y no siendo tampoco realizable este medio, adoptan las medidas convenientes para que la

(1) Real órden de 16 de Mayo de 1846.
(2) Real órden de 13 de Agosto de 1848.
(3) Real órden de 21 de Enero de 1846.
(4) Ordenanza de presidios, art. 83, y reales órdenes de 3 de Octubre de 1833 y 30 de Abril de 1844.

provision se haga por cuenta del establecimiento, y ejercen otras facultades análogas (1).

901.—Los mayores llevan la cuenta y razon de los caudales y efectos de los presidios, intervienen la entrada y salida de fondos y todo recibo y distribucion de víveres, prendas y más objetos, desempeñan las atribuciones de habilitados para el cobro de los intereses correspondientes al establecimiento, entregan por datas al ayudante las cantidades necesarias para la subsistencia de las brigadas, disponen los demás pagos siempre en virtud de acuerdo de la Junta económica y con órden expresa ó libramiento del comandante, forman y autorizan las listas de revista y los recibos de cuanto se cobre en tesorería ó se extraiga de los almacenes (2).

902.—Finalmente, los ayudantes cuidan de otros pormenores económicos relativos á la salud, provision, aseo y trabajo de los confinados, y los furrieles tienen á su cargo el menaje de hierros, herramientas, enseres y maquinaria del establecimiento, reconocen las provisiones y dan parte de las faltas que observen en punto á su peso ó calidad (3).

903.—V. *Cumplimiento de condenas.*—Siendo el confinamiento á presidio una pena, no puede aplicarse sino en virtud de sentencia judicial, por cuya razon á cada confinado debe acompañar testimonio ó certificado de su condena; y si falta este documento ó no viene en forma, el gobernador de la provincia oficia á la autoridad competente para que se aclaren los hechos ó se subsanen las faltas.

El cumplimiento de la condena empieza á contarse desde el dia en que se notificó al reo la última sentencia, sin más interrupcion que la del tiempo que estuviere fugado, si desertase.

Los reos sentenciados á presidio no pueden extinguir sus condenas sino en los establecimientos penales á que fueren destinados, desterrándose de ellos la práctica abusiva de tener presidiarios rebajados ó destinados con cualquier título al servicio doméstico, y prohibiéndose la concesion de rebajas, licencias temporales y otras gracias reservadas á la Corona, porque así se

(1) Ordenanza de presidios, parte III.
(2) Ibid., parte II, y real órden de 5 de Setiembre de 1845.
(3) Ibid.

eluden las penas impuestas por los tribunales y dejan de corresponder á sus verdaderos fines.

A fin de que los gobernadores y los alcaldes puedan declinar toda responsabilidad, cuando por enfermedad grave que ponga en peligro la vida del penado no fuere éste trasladado al establecimiento penal que le corresponde, instruirán expediente en que acrediten dicha imposibilidad, remitiendo copias al tribunal que hubiere pronunciado la sentencia y á la direccion general del ramo (1).

Tampoco se permite por circunstancias ni consideraciones de ninguna especie á ningun penado por delitos comunes prestar servicios militares durante el tiempo de su condena, ni el Gobierno concede en ningun caso á los reos destinados á presidio que se les cuenten como años de pena los transcurridos en el ejercicio de las armas, porque la profesion militar recibe desdoro y mancilla con el ingreso de los malhechores en las filas del soldado. Además el contagio del crímen es un ataque directo á la disciplina, y las fatigas de la milicia no son expiacion suficiente para los delitos comunes (2).

904.—Las rebajas de condena son una recompensa que el Gobierno ofrece á los confinados cuyo mérito particular, trabajos extraordinarios ó señales visibles de arrepentimiento los hagan acreedores á la clemencia real.

No se propone para esta gracia á los sentenciados que no hayan cumplido sin nota la mitad de su condena, ni la rebaja puede exceder nunca de la tercera parte del tiempo que debe durar la pena (3).

Las rebajas no son extensivas á los sentenciados á cadena, reclusion ó extrañamiento perpétuos, quienes deben cumplir su condena dia por dia hasta que mueran; pero sí podrán tenerse presentes su conducta y circunstancias al ejercer la Corona su prerogativa ó el derecho de gracia.

905.—Cumplida la condena, el gobernador debe expedir y entregar su licencia á cada confinado, instruyéndose con cuatro meses de anticipacion el expediente oportuno, á fin de que la re-

(1) Real decreto de 14 de Diciembre de 1855, reales órdenes circulares de 15 de Junio de 1861 y 24 de Abril de 1863, y reales órdenes de 25 de Mayo y 12 de Junio del mismo año.

(2) Real decreto de 23 de Agosto de 1843.

(3) Ordenanza de presidios, arts. 303 y sig.

ciba precisamente el dia en que espire el término de su sentencia. Ningun pretexto, ni motivo real puede alegarse para diferir la expedicion de la licencia, ni aun la razon poderosa de ser incorregible el confinado. El respeto á la libertad del hombre y á la independencia del ciudadano quiere que el cumplido, satisfecha ya la justicia, vuelva á la vida comun, y miéntras no se hace reo de un nuevo delito, está bajo la proteccion de las leyes. Los alcaldes de los pueblos á que pertenezcan los depósitos municipales, expiden las licencias de los sentenciados á la pena de arresto menor: los alcaldes de los pueblos, cabezas del partido judicial á que pertenezcan las cárceles, expiden las de los sentenciados á la pena de arresto mayor, y los gobernadores de las provincias en donde radiquen los presidios, las de los sentenciados á prision (1).

Siempre que el reo condenado por sentencia ejecutoria, hallándose en poder de la autoridad permanezca en la cárcel ú otro lugar todo ó parte del tiempo de la duracion de la pena, se considera que extingue total ó parcialmente su condena como si hubiese ingresado en el establecimiento destinado al efecto, con tal que se pruebe que la falta de ingreso del reo procede de una causa independiente de su voluntad. En este caso expide la licencia de cumplido el gobernador de la provincia á que corresponde el punto donde el reo ha permanecido (2). La justicia reclama que no le pare perjuicio el descuido de la autoridad.

Las licencias no expresan jamás las causas de la condena, para que los cumplidos puedan presentarlas sin rubor y sea más fácil, á favor del olvido, reconciliarse con la sociedad á quien ofendieron. Los cumplidos reciben el pasaporte y un socorro ó haber de marcha, si no tienen reservas en las cajas del establecimiento, fruto de sus trabajos y economía; pero las licencias no se les entregan, sino que se remiten á los alcaldes de los pueblos de su naturaleza para que sean archivadas en la secretaría del Ayuntamiento (3).

906.—VI. *Policía judicial.*—Aunque los establecimientos penales dependen de las autoridades políticas, sin embargo, considerando que los fiscales de las Audiencias son partes en la admi-

(1) Real órden de 5 de Julio de 1850.
(2) Real órden de 24 de Abril de 1863.
(3) Ordenanza de presidios, arts. 309 y sig., y real órden de 23 de Junio de 1848.

nistracion de justicia y centinelas de la ley, tienen el deber de reclamar ante los tribunales la aplicacion de las penas, y de consiguiente la potestad de velar si se ejecuta ó no lo juzgado y sentenciado.

907.—Por eso á la autoridad judicial y al ministerio fiscal corresponde el derecho de visita en todos los establecimientos penales, aunque para el solo efecto de inquirir si se cumplen las condenas segun han sido impuestas, debiendo los jefes respectivos obedecer las órdenes que en esta parte les comuniquen conforme al reglamento.

908.—El derecho de visita en los presidios peninsulares pertenece á las Audiencias y al ministerio fiscal de las mismas en cuyo territorio se hallen situados, y en los de África toca al empleado del órden judicial de mayor jerarquía con residencia fija en aquellas posesiones. El Tribunal Supremo de Justicia goza del derecho de visita en todas las prisiones del reino (1).

Los presidios menores de África, dependientes de la capitanía general de Granada, tienen su régimen gubernativo y económico particular (2).

CAPÍTULO X.

De la conduccion y traslacion de los presos.

909.—Conduccion de presos.
910.—Cuerdas de confinados.
911.—Conduccion en carruajes cerrados.
912.—Legislacion.
913.—Gastos.
914.—Traslacion de presos.
915.—Cuándo pertenece á la autoridad judicial.
916.—Cuándo á la administrativa.
917.—Cuándo á las dos.
918.—Desacuerdos con este motivo.

909.—La conduccion de los presos desde el lugar de su encierro al de su condena, y la traslacion de los confinados de uno á otro establecimiento, deben sujetarse á las reglas más severas de la disciplina penitencial.

910.—El sistema de hacerlos viajar públicamente de dia y reunidos en cuerdas, adolece de gravísimos inconvenientes. Pier-

(1) Ley de 26 de Julio de 1849, art. 34.
(2) Instruccion de 4 de Marzo de 1852.

den los sentenciados los restos de pudor, si todavía albergan alguno en su alma, y su audacia despues de estas pruebas raya en cinismo; se familiarizan durante tan larga peregrinacion con sus compañeros de infortunio y con los detenidos en las cárceles en donde hacen noche, contacto que no sólo aumenta su inmoralidad, sino que les da fuerzas para triunfar del sentimiento de su propia ignominia; y por último son un triste espectáculo que se ofrece á los pueblos del tránsito, cuyos efectos no son felices, ya provoquen maldiciones, ya exciten simpatías, ya inspiren compasion. La repugnante desnudez con que se presentan, los excesos de la cantina, la feroz alegría de aquellos rostros, los cantares obscenos y las palabras insultantes, son precedentes desfavorables para la enmienda del culpado y lecciones de funesto ejemplo para las costumbres.

Un buen sistema carcelario empieza en la prision preventiva, acompaña al delincuente durante su condena y todavía le sigue más allá de los muros del establecimiento penal: es una série no interrumpida de actos ya de dulzura, ya de severidad, con que la administracion procura conservar la inocencia del preso en su estado de sospecha, intimidarle y corregirle en su estado de pena, y fortalecer al cumplido contra toda tentacion de reincidencia en su estado de libertad. Roto un solo eslabon de la cadena, la reforma del culpado es muy difícil, si no imposible.

911.—Estas graves consideraciones movieron á otros Gobiernos á adoptar un nuevo sistema de conduccion y traslacion de los sentenciados al lugar de su condena. Verifícase el servicio en carruajes cerrados y divididos en celdillas separadas, de suerte que los presos carecen de toda comunicacion interior y exterior.

Semejante manera de transporte es útil en sumo grado bajo el aspecto de la justicia, porque permitiendo conducir á los sentenciados con más rapidez á su destino, la accion de las leyes aparece más pronta y más eficaz, la pena es preferible bajo el aspecto moral, porque evita que los criminales se mezclen y contagien formando parte durante mucho tiempo de un mismo convoy; hace imposibles las relaciones que los forzados conducidos en cuerdas mantienen con sus cómplices, y los aisla de los presos sedentarios en cuya compañía pasan las noches, cuando las cárceles del tránsito les dan alojamiento. Y no sólo el método expuesto es más humano, más expedito, más moral, sino que re-

gularizando el servicio, llegará á ser tambien más económico por la brevedad del transporte que reduce considerablemente la cantidad de los socorros diarios con que ahora es preciso asistir á los confinados y á su escolta.

912.—En España distamos mucho de alcanzar este grado de adelantamiento en la forma de conducir los presos, la cual está en perfecta consonancia con nuestro grande atraso en todos los puntos del sistema carcelario.

Los sentenciados á presidio en los peninsulares eran conducidos por tránsitos de justicia con escolta de paisanos armados segun la ordenanza del ramo (1); más en el dia presta la Guardia Civil dos veces á la semana este servicio, ó en su defecto, cuando se halla ocupada en alguna atencion preferente, cualquiera otra fuerza organizada dependiente del ministerio de la Gobernacion, y en último término debe recurrirse á las autoridades militares para que faciliten la necesaria escolta del ejército. Exceptúanse los encausados por delitos leves en los casos que determinen las respectivas autoridades judiciales (2). Sin embargo, miéntras no se haga entrega del preso ó confinado al jefe inmediato de aquel cuerpo, los pueblos deben conducirlos de órden de sus alcaldes, lo mismo que á los reos fugados y á los malhechores aprehendidos por ellos, satisfaciendo los gastos ocasionados en su alimento en la misma forma que se provée á la manutencion de los presos pobres (3).

Los sentenciados á los presidios de África son conducidos en cuerdas que salen una ó dos veces al año, segun su número, en los meses de Abril y Setiembre y en los dias señalados por la direccion. Un jefe militar, llevando á sus órdenes la suficiente escolta, cuya fuerza se fija en la proporcion de un soldado por cada diez presidiarios, es el encargado de la conduccion bajo su responsabilidad. Las escoltas se relevan en los puntos donde hay comodidad, procurando que el relevo se repita con la mayor frecuencia posible. Cuando los presos transeuntes se detienen en los pueblos para pernoctar, ó por efecto del temporal, ó por otra causa que justifique la detencion, ingresan por regla general en los depósitos municipales, colocándolos con separacion de los

(1) Art. 54.
(2) Real órden de 26 de Agosto de 1849.
(3) Real órden de 26 de Mayo de 1846.

procesados y de los sentenciados á la pena de arresto menor; pero pueden no obstante tener ingreso en las cárceles, si el pueblo es cabeza de partido judicial, y el depósito no ofrece la seguridad ó la capacidad necesarias (1).

Si las conducciones se verifican á largas distancias fuera de la provincia, las autoridades civiles cuidan de la seguridad de los presos, poniéndose de acuerdo con las militares (2).

Cuando algun presidiario enferma, el comandante de la cuerda lo hace reconocer por un facultativo, quien declara si puede ó no continuar la marcha. Pudiendo continuar, y habiendo en la ruta á distancia proporcionada algun hospital civil ó militar, sigue el enfermo incorporado en la cuerda hasta hacer entrega de él en calidad de preso al administrador ó jefe del establecimiento bajo recibo. No pudiendo proseguir el camino, debe dejarlo encargado, tambien bajo recibo, al alcalde para que le proporcione la asistencia y socorros que reclama la humanidad afligida, ó le traslade al hospital más inmediato, si éste no cae en el itinerario ó no se halla á distancia regular.

Restablecido el enfermo, los alcaldes cuidan de remitirle al presidio más inmediato, desde donde le envia el gobernador de la provincia á su destino; y si el mal se agrava hasta el punto de peligrar la vida, la autoridad local procura que el confinado haga testamento teniendo bienes, y no teniéndolos, declaracion de pobre, cuyos documentos con la fé de muerte, si falleciese, pone en manos de la autoridad superior de la provincia y éste remite á la direccion.

No puede acompañar á los presidiarios conducidos en cuerdas individuo alguno de su familia, y ménos todavía pasar con ellos á las plazas de Africa adonde fueren destinados (3).

Los presos rematados y los penados de tránsito no deben detenerse en las cárceles más tiempo del rigorosamente necesario. Exígenlo la seguridad, la moral y la economía (4).

913.—Los gastos que ocasiona la conduccion de rematados á presidio no deben gravar á los pueblos del tránsito, sino satisfacerse por cuenta del presupuesto del ramo (5), porque siendo

(1) Real órden de 13 de Setiembre de 1849.
(2) Real órden de 26 de Agosto de 1849.
(3) Ordenanza de presidios, arts. 57 y sig.
(4) Real órden de 15 de Junio de 1861.
(5) Reales órdenes de 23 de Enero y 31 de Marzo de 1837, y 23 de Abril de 1838.

un servicio público del cual reporta interés toda la nacion, parece justo que sea tambien á cargo del estado.

914.—La traslacion de los presos ó su mudanza de una á otra prision es un asunto de la exclusiva competencia de la autoridad judicial, ó de la administrativa, ó en fin de potestad mixta.

915.—Pertenece sólo á la autoridad judicial cuando se refiere á presos con causa pendiente, y motivos que tocan de cerca á la administracion de justicia la exigen con arreglo á las leyes; pero en ningun caso puede decretar la traslacion en masa de los presos de una cárcel á otra por sí misma.

916.—A la administracion, por su parte, corresponde ordenar la traslacion de una á otra cárcel:

I. Si los presos no tuviesen causa pendiente.

II. Si teniéndola, no saliesen del lugar de residencia del tribunal ó juez instructor del proceso.

III. Y en fin, fuera de aquellos límites, en caso de absoluta necesidad y como cautela temporal, dando al instante noticia de la disposicion y de sus motivos al presidente de la Audiencia ó al juez de primera instancia, segun que la causa penda del juzgado ó del tribunal superior.

No se da curso á ninguna solicitud de traslacion que no esté apoyada en causa legítima, es decir, que no aparezca justificada en motivos de salud tales que exijan la mudanza de residencia para la conservacion de la vida. El Gobierno ha querido extirpar el abuso de sustraerse durante un plazo más ó ménos largo á la disciplina carcelaria, y evitar las fugas á que convida el viaje.

Las instancias de traslacion, cuando proceden, deben presentarse al comandante respectivo, quien las eleva á la direccion acompañadas del dictámen del facultativo al servicio del establecimiento y de su propio informe (1).

917.—Por último, la traslacion de los presos con causa pendiente, cuando circunstancias extraordinarias no obligan á la autoridad administrativa á decretarla por sí sola, es asunto de competencia mixta, por lo cual debe la administracion ponerse préviamente de acuerdo con el presidente de la Audiencia ó el juez instructor para llevarla á efecto.

918.—Si con este motivo hubiere desacuerdo entre un alcalde

(1) Real órden de 11 de Junio de 1863.

y un juez de primera instancia, el gobernador de la provincia y el presidente de la Audiencia lo dirimen. No resultando avenencia entre estas dos autoridades, elevan los antecedentes al Gobierno para que decida.

Si el desacuerdo ocurriese entre el presidente y un alcalde, ó el gobernador y un juez, tambien resuelve el Gobierno á quien se remiten los antecedentes por el conducto ordinario como en el caso anterior.

Miéntras la cuestion no se decide, el preso no será trasladado; más si ya lo estuviere por causa urgente, subsistirá en la cárcel en donde se halle (1).

CAPÍTULO XI.

De los establecimientos penales para las mujeres.

919.—Influjo de las mujeres en la moral pública y privada.
920.—Importancia de los establecimientos penales de mujeres.
921.—Casas de correccion.
922.—Prisiones en que extinguen las mujeres sus condenas.

919.—Es opinion general que las mujeres cometen ménos delitos que los hombres, diferencia que unos atribuyen á causas morales, otros á la mayor debilidad del sexo femenino. Como quiera, el influjo de las mujeres, esposas, madres, hijas ó hermanas en la moralidad de las familias es muy superior al de los hombres. Este ascendiente íntimo que con su palabra y con su ejemplo, con su ruego ó su consejo ejercen en las costumbres, sube de punto en las clases cuya ignorancia y miseria ponen á riesgo diario de quebrantar las leyes. Una esposa prudente y una madre virtuosa abrazan toda la vida doméstica, que es la vida entera de las familias últimas de la escala social; y una mujer sin hábitos de trabajo, de órden y de economía y cuyo corazon se ha cerrado á todo sentimiento de virtud y de pudor, arrastra por una pendiente irresistible á su marido y á sus hijos hasta los abismos insondables del crímen. Extinguidos los afectos de familia, nada la detiene en la carrera del vicio, y

(1) Ley de 26 de Julio de 1849, arts. 31 y sig.

despues de pervertir á cuantos la rodean, la mujer criminal corrompe á los extraños, los atrae, los anima y les comunica la actividad de su espíritu y la viveza de sus impresiones. Casi siempre en la vida de los grandes criminales aparece una mujer como autora ó instigadora de sus más sangrientas escenas; demonio tentador que tal vez concluye haciendo traicion á sus cómplices y entregándolos á la espada de la justicia. Las mujeres son mejores y peores que los hombres. Por eso dijo lord Byron: «De un hombre á otro hombre hay tanta distancia como del cielo á la tierra; pero de una mujer á otra mujer cuanta del cielo al infierno.»

920.—Si tal es el influjo de las mujeres en la moral pública y privada, el sistema penitencial no debe olvidarlas, sino procurar su enmienda con tanto ó más empeño que la correccion de los hombres. La regeneracion moral de las hembras no es obra tan difícil como la rehabilitacion social de los varones, porque son aquéllas más sensibles, el crímen es más opuesto á su organizacion y hay en sus corazones cuerdas muy delicadas que haciéndolas vibrar oportunamente deciden el triunfo de la virtud. Acertó á manejar estos secretos resortes Isabel Fry, de la secta de los cuákeros, mujer fuerte y bondadosa, nacida para convertir, consolar y mandar, porque rebosaban de su alma la caridad cristiana, la simpatía femenina y la autoridad natural, todo ello mezclado con un poco de vanidad (1). Logró con arte insinuarse en el ánimo de las disolutas prisioneras de Newgate, granjearse su confianza y obtener su enmienda cuando todos desesperaban de lograrla, prodigando primeramente cariñosos cuidados á los hijos de aquellas infelices, las cuales, aunque sumidas en un estado de espantosa abyeccion, no tuvieron fuerzas sin embargo para desoir la voz de una bienhechora que las hablaba en nombre del amor maternal.

921.—Nuestras casas de correccion de mujeres están sujetas á las mismas autoridades que los presidios, es decir, al ministro de la Gobernacion, á la direccion del ramo, á los gobernadores de provincia y comandantes, y de una manera inmediata, á las inspectoras, celadoras y ayudantas en sus respectivas atribuciones. La clasificacion de las reclusas por categorías de moralidad, aunque sin la separacion conveniente, el trabajo en comun, un

(1) Guizot, *Memoires*, t. V, p. 176.

régimen igual para todas, prácticas y exhortaciones religiosas y castigos leves comunmente, y severos sin crueldad en algunos casos, son las bases de la disciplina penitencial de dichos establecimientos (1).

922.—Interin no se plantean los establecimientos que el Código penal exige, las mujeres delincuentes ingresan en las casas de correccion que ahora existen, con la limitacion de que las sentenciadas á la pena de arresto mayor ó menor extingan sus condenas en las cárceles ó en los depósitos municipales (2).

Mucho falta por hacer hasta elevar estas casas de correccion, así como nuestras cárceles y presidios, á la altura en que se encuentran en varias naciones de Europa y en parte de América; pero por ahora será fuerza moderar nuestros deseos y contentarnos con aplicar á los establecimientos penales de España los principios de la reforma penitencial y las reglas de disciplina más urgentes y de más fácil ejecucion. Del Gobierno y del tiempo esperamos mejores frutos: de aquél porque comunicará el impulso; de éste porque suministrará los medios de realizar el progreso apetecido.

SECCION II.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS AL ESTADO NATURAL DE LAS PERSONAS.

CAPÍTULO XII.

Del estado de las personas.

923.—Hemos dicho en otra parte que la administracion reconocia derechos y deberes personales, unos generales ó comunes á todos, y otros particulares ó relativos á algunos individuos. En el primer caso la ley considera en el hombre solamente el

(1) Reglamento de 9 de Junio de 1847, y reales órdenes de 15 de Diciembre de 1847 y 22 de Diciembre de 1851.

(2) Código penal, art. 96, y ley de 26 de Julio de 1849, art. 24.

carácter de miembro de la nacion, y en el segundo atiende á su estado en la sociedad.

924.—Estado de las personas es la condicion ó manera en que los hombres viven ó están (1), y nace siempre de la ley, porque sólo la potestad legislativa crea derechos é impone obligaciones: de donde se colige que segun las leyes fueren naturales, civiles ó políticas, así el estado será tambien natural, civil ó político.

Seguramente que al examinar bajo este nuevo punto de vista las relaciones entre la administracion y los administrados, habremos de pisar los linderos de otras ramas de la jurisprudencia ajenas á nuestro asunto; pero aun así procuraremos contraernos lo más posible en la exposicion de la doctrina administrativa, respetando únicamente aquellos vínculos que la identidad de principios y un orígen comun establecen entre todas las ciencias hermanas.

CAPÍTULO XIII.

De la beneficencia pública.

925.—Estado natural de las personas.
926.—Hombres válidos é inválidos.
927.—Beneficencia pública.
928.—¿Debe ser un servicio administrativo?
929.—Utilidad de los reglamentos de beneficencia.
930.—La beneficencia pública se reune á la caridad privada.
931.—La beneficencia es un deber social.
932.—Carácter de este deber.
933.—Derecho á la asistencia del estado.
934.—Obligacion de alimentos á expensas del erario.
935.—Caridad legal.
936.—Influjo de las leyes económicas en la indigencia.
937.—Caridad social.
938.—Medida incierta de la beneficencia pública.
939.—Es imposible apreciar los grados del infortunio.
940.—Objeto de la beneficencia pública.

925.—Segun su estado natural se distinguen las personas en válidas é inválidas, pues hay hombres á quienes la naturaleza dotó con la plenitud de facultades físicas y morales necesaria para procurarse sus medios de existencia, y otros más infelices cuyas

(1) Ley 1, tít. III, Part. IV.

fuerzas originariamente flacas ó debilitadas por la edad, la desgracia ó la fatiga, no pueden soportar ningun trabajo asíduo y penoso.

926.—Miéntras los válidos y los inválidos posean recursos propios con que satisfacer las primeras necesidades de la vida, la administracion no les debe sino aquella comun proteccion que alimenta la actividad individual amparando las personas y defendiendo la propiedad; más cuando los brazos llegan á ser inútiles al hombre válido, porque busca trabajo y no lo encuentra, ó si la incapacidad del inválido fuere absoluta y ambos padecieren ó estuvieren expuestos á padecer los horrores de la miseria, la administracion debe auxiliarlos con socorros, es decir, dispensándoles los dones y los consuelos de la caridad social.

Este doble infortunio constituye al hombre en un estado de minoridad á que corresponde una solícita tutela en el Gobierno, cuyos paternales cuidados le revisten con el carácter de segunda providencia para el desvalido.

927.—Tal es el objeto de la beneficencia pública que no es sino la beneficencia colectiva, la caridad ejercida en su más lata esfera, derramando sus tesoros á expensas y en nombre del estado.

928.—Pero ¿debe la ley convertir la beneficencia en servicio administrativo? ¿Tiene la indigencia derecho á los socorros públicos? ¿Hasta dónde alcanzan los deberes de la caridad social? Hé aquí tres graves cuestiones que examinaremos sucesivamente.

Hay *deberes morales* para la sociedad como para los individuos, y por eso mismo hay una beneficencia pública y una caridad privada. La administracion no puede mantenerse indiferente, inmóvil y muda en presencia del infortunio: su obligacion es aliviar los padecimientos de las clases indigentes, no sólo porque interesa á la paz, al órden, á la salud, al bien público, sino porque el estado, á manera de la familia, de la corporacion, de la ciudad, de una asociacion cualquiera tiene el deber rigoroso de velar por su conservacion que libra en la conservacion de sus miembros.

La beneficencia pública es el ejercicio de una caridad superior inteligente y liberal que enseña al hombre los medios de lograr la mejora indefinida de la sociedad, la destruccion de la miseria, del vicio, del dolor en sus raíces y el exterminio del mal en sus causas.

929.—Pretenden algunos que es ilusoria la necesidad de reglamentos administrativos para dirigir á la sociedad por las sendas de la beneficencia; que los socorros públicos no tienen con la caridad sino una grosera semejanza; que dando á los sentimientos individuales organizacion y conjunto, robustecidos con el poder de la asociacion, conducirian á la sociedad hasta un período de progreso en que desapareciesen como innecesarias las leyes de pobres. Este risueño porvenir, si no es una utópia, se nos presenta en horizonte muy lejano, por lo cual ninguna administracion debe descansar confiando en la caridad privada, porque siendo sus dones espontáneos, la suerte de los indigentes seria tan precaria, como eventuales é inciertos los socorros particulares.

930.—Pero la beneficencia pública no rehusa, sin embargo, el auxilio de la caridad privada, sino que por el contrario perfecciona y completa su accion. La caridad social es de suyo inflexible, porque está sujeta á reglamentos; costosa, porque se convierte en un servicio administrativo; descuidada, porque confunde á cada paso la verdadera con la falsa pobreza, y por último poco benévola y afectuosa, pues para ejercerla establece el Gobierno una jerarquía que se posée del cumplimiento de un deber, y no simpatiza con el desgraciado. A la caridad privada, paciente y benigna, toca llenar estos huecos, socorriendo ciertos infortunios imposibles de adivinar, ciertas desgracias ocultas, ciertos accidentes pasajeros que huyen á la perspicacia del legislador y á la prevision de los reglamentos.

La justicia social respeta en la indigencia su título á los socorros públicos, primeramente porque existirán derechos y deberes anteriores á toda sancion, miéntras la conciencia reconozca principios eternos de moral universal superiores á toda ley positiva; y en segundo lugar porque si el progreso de las sociedades aumenta el desnivel de las condiciones, sobre el estado pesa la obligacion de poner remedio á los males parciales que él mismo causa, procurando el bien del mayor número. Tanta crueldad seria entregar el Gobierno las víctimas de la civilizacion á su desgracia, como abandonar un capitan vencedor á sus heridos en el campo de batalla.

931.—Este deber de la administracion crece con el adelantamiento de los pueblos, porque el aumento de la riqueza pública y de la felicidad general suministra medios copiosos de darle fiel

cumplimiento. Cuando lo supérfluo abunda para nosotros, bien podemos proveer á los demás de lo necesario.

932.—No basta asentar el principio del deber social como base de las leyes de beneficencia; es preciso calificar aquel deber y decidir la cuestion de doctrina para señalar con exactitud las reglas de la beneficencia práctica y la mejor organizacion de un sistema de socorros públicos.

Del infortunio nace un *derecho moral* á la asistencia del Gobierno; pero no un derecho civil ni un derecho político, sino una obligacion fundada en la equidad, proclamada por la naturaleza y santificada por el Evangelio. Convertir el sentimiento de la caridad en un deber estricto, transformar el precepto de conciencia en deuda del estado, equivale á reconocer el derecho del pobre al impuesto íntegro, á toda la renta, al capital mismo, y á proclamar en suma la abolicion de la propiedad; y como sin ésta no se concibe la sociedad ni la existencia del hombre fuerá de ella, admitir en el Gobierno una obligacion eficaz, anterior á la ley escrita ó positiva, de otorgar socorros públicos, es un supuesto contradictorio, es reconocer un derecho contra el derecho.

Hay ciertos deberes que no tienen derechos correlativos. La caridad pertenece á esta clase, porque el hombre debe socorrer al prójimo sin que el necesitado posea el derecho de exigir de persona determinada el alivio á su infortunio. Son preceptos del órden moral ó religioso que las constituciones políticas no consagran, ni las leyes civiles establecen, ni desenvuelven los reglamentos administrativos, pues el legislador solamente considera y desarrolla los principios de estricta justicia. El estado no protege sino el libre ejercicio de los derechos absolutos, de los derechos rigorosos de los indivíduos y jamás, sin violar el santuario de la conciencia y sin destruir la libertad, podria exigir al ciudadano el cumplimiento de sus deberes puramente morales.

933.—La cuestion de la asistencia, tal cual el socialismo la propone, es la cuestion de vivir los particulares á expensas del estado, en vez de subsistir el estado á costa de los particulares, considerando la sociedad como un sér ideal, una persona fantástica dotada de una existencia distinta de los indivíduos y áun opuesta á sus intereses. Entendido así, el derecho absoluto á la asistencia es el derecho al salario, á una recompensa proporcionada á las necesidades verdaderas ó facticias del obrero y de su

familia; y como estas necesidades varian segun los tiempos, los lugares, los sucesos y las situaciones de la vida, es condicion implícita que el obrero se fije á sí mismo el precio del trabajo.

934.—La obligacion de dar alimentos sólo es natural ó civil entre particulares: el estado no la reconoce sino como un deber moral miéntras *puede* y dentro del límite de sus recursos, porque no hay contrato social, no hay leyes convencionales anteriores á las leyes positivas. El derecho es una cosa cierta; el deber incierto: el primero es revindicable; el segundo no: aquél nace de la ley; éste de la conciencia.

935.—La expresion *caridad legal* significa la negacion de toda simpatía con la desgracia y manifiesta una idea contradictoria, porque no hay beneficio cuando el socorro no es espontáneo, ni actos espontáneos donde no existe libertad. Convertir la obligacion moral en obligacion civil, reemplazar el sentimiento con el deber, es amortiguar el espíritu religioso en el individuo, cuya benevolencia cesa al ver que la ley declara el infortunio una carga de justicia para el estado. La expresion *caridad legal* excluye las ideas de beneficio y gratitud, porque no hay favor cuando se satisface una deuda, ni reconocimiento sino al aceptar un beneficio.

No quiere decir que la sociedad abandone al pobre desvalido: la administracion no debe con imprudentes socorros eximir al individuo de toda responsabilidad por sus faltas de prevision y de economía, dejando la virtud sin recompensa y sin castigo el vicio; pero tampoco se opone al principio de la libertad humana que el estado acuda en auxilio de las desgracias individuales, porque la prevision particular no excluye la prevision comun.

La caridad es el bálsamo que cura estas heridas sociales y mitiga el dolor de la miseria, triste condicion de la flaca naturaleza humana y ley constante de todas las sociedades, porque cuando el capital crece más aprisa que la poblacion, hay bienestar, y cuando la poblacion adelanta al capital, hay privacion y sufrimiento; y así, miéntras existan estos datos y fuere posible la perturbacion de aquel equilibrio (que sucederá siempre), habrá pobres en la tierra.

Dícese que la limosna humilla; no, la caridad no degrada: la obligacion de socorrer, sí, quebrantaria todos los vínculos de fraternidad, porque al practicar el bien no habria mérito en el

rico, ni motivo de gratitud para el pobre. No todo se manda, ni puede exigirse todo: si la ley rehusa el apoyo voluntario de la moral, la sociedad será tiránica ó impía.

Ningun plan para socorrer la pobreza merece atencion sino aquel que conduce á los pobres al estado de no necesitar socorros, multiplicando los medios de existencia con los productos del trabajo. Todos los demás proyectos se fundan en el sistema de socorrer la miseria á costa de la miseria misma, de la miseria universal llevada hasta la destruccion, pues proclamar falsos derechos es poner en evidente peligro los verdaderos.

936.—Buenas leyes económicas para precaver la indigencia, y cuando estos medios preventivos no alcancen, las máximas del cristianismo aplicadas á la política por el influjo de la ley y llevadas al seno de la familia y al corazon mismo del individuo por el influjo de la educacion, lograrán organizar con más acierto un sistema de socorros públicos, que la práctica estéril y temeraria de toda obligacion legal. Los Gobiernos han considerado siempre en la beneficencia pública un deber social, aunque jamás se haya escrito en los códigos el derecho individual á la asistencia; y si á la caridad privada puede oponerse alguna tacha, no será seguramente la dureza, ni tampoco la avaricia, sino al contrario su celo excesivo y su liberalidad indiscreta.

937.—La caridad social no supone el derecho de requerir un auxilio, de exigir una prestacion determinada, ejercitando el individuo una accion contra el estado para obtener la asistencia; es una esperanza legítima de alivio, un título de proteccion respetable á los ojos del Gobierno. No vemos en ella la satisfaccion de una deuda, sino el otorgamiento de un beneficio.

938.—Por esta causa no puede ser cierta la medida de la beneficencia pública: siempre carecerán sus actos de aquella fijeza y exactitud que se descubre en todo deber rigoroso. Un vago espíritu de equidad señala sus reglas, si no con una precision absoluta, guardando por lo ménos algun grado de correspondencia y analogía con la intensidad y la extension de cada infortunio. La beneficencia pública presta apoyo á la infancia abandonada, enseñanza á la frágil juventud, amparo á la vejez desvalida, y al enfermo pobre ó socorros domésticos ó una hospitalidad comun.

Si tratamos de deslindar las verdaderas de las falsas necesida-

des para discernir la indigencia real de la fingida; si nos proponemos ajustar la medida de los socorros á lo grave de la desdicha, á lo extenso de las privaciones, á lo profundo del padecimiento; si intentamos fijar el tiempo, el modo, la forma de la asistencia, nuestros esfuerzos serán vanos, porque cuanto más adelantáremos en estas cuestiones, tanto más se hallará nuestra razon envuelta en las tinieblas de la incertidumbre.

939.—El infortunio no es un fenómeno simple, absoluto, comensurable; hay dolor físico, penas verdaderas, males imaginarios y tambien amarguras que tienen su raíz en la opinion. La beneficencia pública sólo debe socorrer el infortunio positivo; más ¿cómo distinguir el padecimiento digno de alivio de los quebrantos, así del cuerpo como del espíritu, que á la administracion no es lícito remediar?—Vé ahí por qué la accion de la caridad social será siempre indefinida en cuanto á la naturaleza y al grado de la asistencia conveniente á cada persona, pues siendo tantas y tan varias las desdichas individuales, fuera loco empeño subordinar enteramente su remedio á reglas inflexibles y uniformes. Aunque la administracion no posea una medida comun del infortunio, basta á su propósito conocer por los signos exteriores ciertos hechos generales, ciertas necesidades de todo individuo, y sobre esta base segura, si bien un tanto indeterminada, asienta la legislacion relativa á los socorros públicos.

940.—La beneficencia pública es una tutela del estado, centro y apoyo del patronato individual en favor del infortunio, y realizacion del principio fundamental de la sociedad humana que asegura al débil la proteccion del fuerte. Precaver la miseria combatiéndola en su orígen, instituir ó reformar los establecimientos piadosos destinados á reprimirla, y dictar leyes y reglamentos administrativos que organicen el régimen de los socorros públicos de la manera más conforme á su fin y al interés social, tal es el triple objeto de la beneficencia.

CAPÍTULO XIV.

De los pobres válidos.

941.—Causas de la indigencia.
942.—Condiciones del socorro á los pobres válidos.
943.—Deben trabajar para el estado.
944.—Teoría del derecho al tra-

941.—La indigencia nace de varias causas, unas internas y otras externas: las primeras son personales y consisten en alguna enfermedad del cuerpo ó del espíritu que incapacita á quien la padece para el trabajo; las segundas son accidentes de la vida doméstica, reveses de la fortuna, calamidades públicas, vicios de las leyes ó errores de la administracion que precipitan á ciertos individuos en un estado de pobreza, ya temporal, ya perpétua.

942.—Las condiciones naturales de vigor ó debilidad introducen una gran diferencia en los deberes del Gobierno para con el pobre. Cuando el indigente pide asistencia al estado con el doble título de la miseria y de la enfermedad, la administracion debe acudir en su auxilio, proporcionándole socorros gratuitos y desinteresados; más si el pobre válido reclama el mismo beneficio, el socorro puede y debe, en bien de la moral y en nombre del interés comun, ir acompañado de una condicion rigorosa, á saber, del trabajo.

943.—El indigente válido tiene, pues, la obligacion de trabajar para el estado que le asiste con sus recursos, mostrándose agradecido al bienhechor, y procurando serle lo ménos oneroso posible en medio de su miseria. Si suponemos que tal obligacion no existe, despojamos á los actos humanos de su sancion natural, á la prevision de su mérito, á la economía de sus frutos y á la perseverancia del interés que la sostiene. Si la recompensa de todos los desórdenes de la vida es una existencia segura y cómoda en la ociosidad, nadie querrá soportar las fatigas del campo, ni someterse á las rudas penalidades de un taller, ni adelantar en su arte, ni ahorrar para sí ni para su familia, porque el estado garantiza, aun al hombre que llega á pobreza por su culpa, como término de la desdicha, el pan y el reposo. No, ningun estado pudiera subsistir un solo dia bajo una legislacion que, reemplazando los esfuerzos individuales con la accion del Gobierno, hiciese promesas temerarias y alimentase esperanzas tan criminales como engañosas.

944.—Supuesto que el indigente válido está sujeto á la obligacion de trabajar para el estado miéntras le socorre ¿no posée por su parte un derecho equivalente, *el derecho al trabajo* en circunstancias extraordinarias, en momentos de crísis, cuando en virtud de ciertas condiciones de fuerza mayor, de ciertos accidentes superiores á la prevision humana, el trabajo privado no puede suministrarle el pan cotidiano?

El derecho absoluto al trabajo es el derecho condicional á la asistencia; y así, resuelta aquella cuestion, ésta se halla tambien decidida. No obstante, haremos algunas reflexiones acerca de este dogma del socialismo, más con el propósito de dar á conocer la teoría, que por el interés directo de la ciencia administrativa.

Si la fórmula socialista *derecho al trabajo* significase solamente el *derecho de trabajar*, el libre ejercicio de nuestras facultades, no encerraba ninguna doctrina nueva, ni expresaba ninguna garantía que no estuviese comprendida en las palabras *libertad y propiedad*, cuya consagracion por la ley es un deber de rigorosa justicia; más excitando la idea de un derecho á vivir á expensas del estado de quien se reclama, como si fuese una deuda, el trabajo durante los períodos de perturbacion económica, otorgar semejante derecho equivaldria á subvertir el órden social.

Admitir aquel derecho es asentar un principio absoluto, es reconocer un título imperativo é imprescriptible á favor del individuo contra el estado para obtener la materia y los instrumentos del trabajo. Dar derecho á una cosa es conceder el derecho de exigirla: garantizar el trabajo es asegurar á cada uno el empleo de su inteligencia y de sus brazos, es prometer el capital necesario para alimentar la industria nacional y erigir, en fin, la dictadura económica más cruel é insoportable, cuyo próximo desenlace no puede ser sino el gobierno absoluto en la política y el comunismo en la sociedad, es decir, la unidad en vez de la libertad, el derecho colectivo en vez del individual y la propiedad social en lugar de la privada.

El derecho al trabajo supone un contrato entre el individuo y el estado, segun el cual debe el estado á cada individuo la existencia, sin que los individuos deban nada al estado: el derecho sin la obligacion de trabajar y sin poder coercitivo, aunque la obligacion se consagre. El individuo se alza como tirano y el estado se postra como esclavo.

Si el derecho existe, debe recibir una aplicacion normal, y el estado no puede ofrecer trabajo más allá de las necesidades del mercado, ni sus gastos exceder de sus recursos, ni las rentas dejar de acomodarse á las exigencias de la política. Si el trabajo tiene derecho á una parte indefinida del impuesto, lo tiene tambien á toda la propiedad.

Si se consigna este derecho, el estado debe ejercer todas las industrias para asegurar trabajo á todos los individuos, á cada uno segun su aptitud y su profesion; y es bien claro que un trabajo general seria insuficiente, y una multitud de trabajos especiales imposible. El Gobierno se arrogaria el monopolio de la produccion, y el obrero, ahora libre, perderia su dignidad é independencia para convertirse en siervo del estado.

945.—El deber social de procurar trabajo no puede concebirse sino como una condicion de la beneficencia pública en los momentos de crísis; deber de conciencia y de política que han reconocido siempre los Gobiernos y lo han practicado sin estar escrito y sin haberse siquiera imaginado un derecho individual correlativo. Para cumplirlo con exactitud no se necesita otorgar al individuo una accion revindicatoria contra el estado, ni armar á media sociedad contra la otra media, pues como no hay más fortuna pública que el conjunto de las fortunas particulares, si la ley impone al Gobierno el deber absoluto y rigoroso de suministrar trabajo, se obliga á dar lo ajeno, ó se compromete á despojar á unos para socorrer á otros. Asentado el principio, la cuestion de justicia se convertirá en cuestion de fuerza.

Nada hay que conceda á los trabajadores un derecho positivo con respecto al estado, ni nada que autorice la sustitucion de la prevision comun con la prevision individual, ni que legitime el monopolio de la industria, ni llame el sistema reglamentario, y nada, por último, pudiera disculpar la tiranía que la administracion ejerciese en el individuo so pretexto de gobernarle. La sociedad camina por sí misma, y en su propia organizacion halla fuerzas con que combatir los accidentes pasajeros y las desgracias parciales. El obrero se prepara en los dias de bonanza para la tempestad con su prevision y economía; los particulares acuden con los dones de la caridad al remedio de los leves infortunios; y cuando su accion es ya insuficiente, la administracion, en vez de proclamar una máxima sin verdad y sin sentido, der-

rama sobre el pobre desvalido todos los tesoros y todos los consuelos de la beneficencia pública.

946.—El indigente válido puede vivir en el ocio por su voluntad, ó ser víctima de las circunstancias. En el primer caso no será cuestion de pobreza sino de vagancia que no socorre la beneficencia pública, porque no debe fomentar el vicio de la ociosidad. Mas si el hombre válido padece los rigores de la miseria, porque le falta el trabajo en cuyo producto libra su existencia y la de su familia, ó porque el salario es insuficiente para atender á las primeras necesidades de la vida, ya su infortunio dimane de causas generales, ya provenga de otras más ó ménos individuales, entónces tiene un título verdadero á los socorros del estado con la condicion de someterse al trabajo en que la administracion hallare conveniente ocuparle.

Esta diferencia entre la pobreza y la vagancia no siempre fué reconocida por nuestras leyes que solian confundir la mendiguez voluntaria y la forzosa, persiguiendo á todo indigente válido como falso mendigo. No obstante, la administracion debe hacer justicia al infortunio y distinguir la culpa y la desgracia. Verdad es que en España no ocurre con frecuencia escasear el trabajo, porque las crísis económicas no estallan con furia sino en las naciones industriales, y rara vez en aquéllas cuya produccion es principalmente agrícola; más sin embargo, todavía acontece que en ciertas épocas del año el jornalero se halle sin empleo para sus brazos, porque viene corta la cosecha, ó porque la estacion interrumpe las faenas del campo. Esta poblacion laboriosa, condenada á vivir en una ociosidad involuntaria, no merece los rigores de la ley, sino el amparo del Gobierno.

El trabajo es la condicion de la libertad. La Iglesia rehabilitó y santificó el trabajo que el paganismo habia deshonrado asociándolo á la esclavitud. S. Pablo dijo á los Tesalónicos: «El que no quiera trabajar, no coma»; y en las Constituciones apostólicas se lée: «Vosotros los que sois jóvenes, trabajad con toda santidad en las obras que os ocupan, á fin de bastar á todas vuestras necesidades y no gravar la Iglesia de Dios» (1).

947.—El autor de las Partidas llevó esta doctrina tan pura

(1) En varios sepulcros de los primeros siglos de la Iglesia, se hallan estos ú otros semejantes epitafios en elogio de una viuda indigente y laboriosa: *Non gravavit Ecclesiam: Amatrix pauperum et operaria: Laborum auctrix, castis socia.*

como derivada del Evangelio, á su código inmortal en donde se hallan las siguientes palabras: «Establescieron los sábios antiguos que fecieron los derechos que tales como estos á que dicen en latin *validos mendicantes*, de que non viene ninguna pro á la tierra, que non tan solamiente fuesen echados della, mas aun que si, seyendo sanos de sus miembros, pidiesen por Dios, que non les diesen limosna, porque se escarmentasen et tornasen á facer bien viviendo de su trabajo» (1). Las Córtes de Valladolid de 1351, de Toro de 1369, de Búrgos de 1379, de Briviesca de 1387 y de Madrid de 1435, suplicaron repetidas veces al Rey pusiese enmienda al vicio de la ociosidad encubierto con capa de pobreza; y así fué que se hizo ordenamiento para que «todo ome ó mujer que fuere sano y tal que pueda afanar, que les apremien los alcaldes de las cibdades, é villas, é logares de nuestros regnos que afanen y vayan á trabajar y á labrar, ó vivan con señores, ó que aprendan oficios en que se mantengan, é que non les consientan que estén baldíos» (2). Cárlos V y Felipe II á instancia de los procuradores á las Córtes de Valladolid de 1518 y 1523, Toledo de 1525, Madrid de 1528 y 1534 y Toledo de 1559, intentaron extirpar la mendiguez viciosa con varias providencias encaminadas á mejorar la policía de los pobres sin lograr mucho fruto (3).

Otras varias disposiciones ya generales, ya municipales se dictaron por esta época, agravadas con penas severas y aun crueles, si bien todas ineficaces, porque no era política acertada para poner coto á la verdadera indigencia, mandar trabajar, sino ofrecer trabajo.

En las Córtes de Valladolid de 1555 solicitó el reino la creacion en todos los pueblos de un *padre de los pobres*, «ó una persona diputada *que tenga cargo de buscarles en que entiendan*, poniendo á unos á oficios, y á otros *dándoles cada dia en que trabajar*, así en obras, como en otras cosas conforme á su disposicion y á la que tuviere tal ciudad ó villa. Porque allende que ellos son mal inclinados á trabajar, *tienen muy buena excusa con decir que nadie los querrá llevar*, y proveyéndolos de esta manera, podrán ser mantenidos y socorridos.»

(1) Ley 4, tít. xx, Partida II.
(2) Cortes de Búrgos de 1379, pet. 19.
(3) Ocho pragmáticas publicaron en el discurso de 42 años, á saber, en 1523, 1525, 1528, 1534, 1540, 1555, 1558 y 1565.

948.—A pesar de tan buenos deseos, los abusos crecieron con rapidez, y la gravedad del mal hizo pensar á los políticos en el medio de atajarlos. Fr. Domingo de Soto, teólogo famoso y de grande autoridad, combatió como opuestas á la caridad cristiana y á la mansedumbre evangélica las leyes de policía de los mendigos. El docto benedictino Fr. Juan de Medina las defendió por justas y necesarias, porque (decia) «es preciso acompañar la limosna con la verdad y la justicia con la misericordia.» El canónigo Miguel de Giginta escribió un proyecto para el socorro de los verdaderos pobres, encaminado á recogerlos en hospicios, el cual fué tan bien acogido por las Córtes de Madrid de 1578, que suplicaron al Rey proveyese su ejecucion, «pues demás de los abusos é inconvenientes grandes que se obviarán (decian los procuradores), no se quita el objeto de la caridad, porque solo se reformará la mendiguez, quedando en pié lo lícito y honesto *con la debida asistencia de los verdaderamente pobres, sin usar de rigor contra los que no lo son.* Cristóbal Perez de Herrera, protomédico de las galeras de Felipe II, abogó con calor por la fundacion de albergues en donde los verdaderos menesterosos fuesen socorridos y doctrinados y viviesen los válidos de su trabajo: pensamiento que hallaron bueno las Córtes de Madrid de 1596 y el mismo Consejo de Castilla con ser tan poco amigo de novedades (1). Otros escritores más modernos esforzaron la doctrina de los citados y abrieron cáuce á los moralistas, políticos y jurisconsultos, acabando por triunfar de todo en todo la razon, y desapareciendo hasta los vestigios de esta antigua controversia.

949.—Las leyes, sin embargo, no aplicaron sino muy tarde estos principios de justicia y buen gobierno, y continuaron confundiendo á todo pobre válido con el hombre voluntariamente ocioso, vagabundo y mal entretenido, pues tal se consideraba al que «vigoroso, sano y robusto en edad, y aun con lesion que no le impidiese ejercer algun oficio, andaba de puerta en puerta pidiendo limosna» (2).

Felipe V, Cárlos III y Cárlos IV y el Consejo de Castilla por

(1) *Deliberacion en la causa de los pobres*, por Fr. Domingo de Soto—1545. *Caridad discreta*, por el P. Fr. Juan de Medina—1545. *Exhortacion á la compasion de los pobres*, por Miguel de Giginta—1581. *Discursos del amparo de los legítimos pobres y reduccion de los fingidos*, por Cristóbal Perez de Herrera—1593. *V. Historia de la economía política en España*, Cap. LIII. (t. II, pág. 17).

(2) Ordenanza de vagos de 1745 (ley 11, tít. XVI, lib. XII Nov. Recop.).

su parte, se esforzaron á poner órden en pedir limosna, recoger los pobres verdaderos y castigar á los fingidos, aunque sus providencias no siempre dieron el fruto deseado (1).

950.—La legislacion moderna, más justa y más ilustrada que la antigua, no reputó vago á todo mendigo, sino solamente al que *pudiendo* no se dedicaba á ningun oficio ó industria; y por último, el Código penal define la vagancia sin considerarla delito ni falta, y guarda absoluto silencio acerca de la mendiguez, la cual, siendo verdadera, merece respeto como todo infortunio, pues ya dijeron los antiguos *res sacra miser;* pero siendo falsa ó fingida merece correccion y enmienda, porque segun el P. Medina, «mendigar mintiendo y con vicio es una especie de hurto», cuya opinion siguen y profesan muchos moralistas y jurisconsultos (2).

Todos los Gobiernos en circunstancias críticas reconocieron como una necesidad política y una providencia de utilidad pasajera proporcionar trabajo útil á los brazos faltos de ocupacion, á cuyo fin mandaron activar la construccion de las obras públicas para que los jornaleros y sus familias no se hallasen desprovistos de sus medios ordinarios de subsistencia (3).

El reglamento general de beneficencia dispone que en cuanto sea posible, las casas de socorro proporcionen trabajo á aquellas personas de ambos sexos que siendo naturales de la provincia, no hallen en ciertas temporadas ocupacion y carezcan de recursos con que vivir, debiendo ser retribuidas, no por jornal, sino por obra, arreglándola segun la materia, naturaleza y calidad del trabajo (4); y tambien establece á propósito de socorros domiciliarios, que cuando la necesidad provenga de falta de empleo, las Juntas parroquiales de beneficencia procuren suministrar materias primeras á los individuos de ambos sexos, determinando su cantidad y calidad segun las circunstancias de los interesados, y adoptando las precauciones necesarias para que al devolverlas elaboradas no se cometa la menor defraudacion. Y si por ser muchas las personas necesitadas, hubieren de recurrir á la distri-

(1) V. tit. XXXIX, lib. VI, y tits. XVI y XXXI, lib. XII Nov. Recop.

(2) Ley de 9 de Mayo de 1845, Código penal, art. 10, y *Caridad discreta*, part. II, páginas 42, 50 y 68.

(3) Reales órdenes de 9 de Junio de 1847 y 12 de Abril de 1848.

(4) Reglamento de 27 de Diciembre de 1821, restablecido en 8 de Setiembre de 1836, artículos 77 y 78.

bucion de alguna sopa económica, las Juntas descontarán á los socorridos el valor del alimento al satisfacerles el precio de su trabajo (1).

951.—El establecimiento de talleres públicos ó nacionales como sistema de socorros, convertiria al Gobierno en productor y le erigiria en árbitro de la industria, quedando la sociedad expuesta á todos los peligros que el reconocimiento del derecho individual al trabajo lleva consigo. Dos condiciones de pérdida implican la existencia de los talleres del estado, enormes salarios y trabajo improductivo. ¿Qué se hizo la actividad del obrero libre? ¿Qué su inteligencia? ¿Qué su perseverancia infatigable? Desaparecieron con el estímulo del interés privado, de aquel calor que sostiene la libre competencia.

Puede exigirse al hombre que muera por su pátria; más no se le puede exigir que trabaje con tal grado de inteligencia y soporte tál grado de fatiga.

Los talleres públicos existen á expensas de los contribuyentes; y si cuando el comercio desmaya ó el crédito declina, se aumentan los males de la industria libre con nuevos sacrificios, toda produccion muere y la ruina es general y completa.

Si se garantiza al trabajador solamente un salario mínimo, un socorro *propter vitam*, la produccion más económica del estado ahogará la produccion libre más costosa; por manera que, gane ó pierda el Gobierno, la industria nacional perece y acaba.

En suma, el sistema de socorrer á los obreros válidos instituyendo talleres públicos, entraña el ingenioso pensamiento de combatir la pobreza de algunos con la miseria de todos.

952.—Las Cajas de ahorros son establecimientos de suma utilidad para precaver y combatir la miseria de las clases poco favorecidas por los dones de la fortuna. Estos depósitos de las diarias economías de una modesta familia, no solamente convidan con la seguridad de los fondos encomendados á su custodia, pero estimulan con la libertad de retirarlos á voluntad del imponente y la promesa de aumentarlos con el producto de un interés compuesto.

Ejercen tambien suma influencia en la moral de los pueblos alimentando con la facilidad de la imposicion y la esperanza del

(1) Reglamento citado, arts. 89 y 90.

premio los hábitos saludables de órden y economía en los hombres laboriosos, así como despiertan la prevision de la desgracia, avivan el deseo de asegurar el porvenir de los hijos y estrechan los vínculos de la sangre. Las Cajas de ahorros alivian la miseria del enfermo, proporcionan dote á la doncella, eximen al jóven del servicio militar, amparan á la viuda, activan el trabajo y juntan el capital necesario para una especulacion de industria ó comercio. Las virtudes domésticas crecen á su sombra, y así conviene en extremo enlazar su existencia con las costumbres populares.

Ligadas las Cajas de ahorros con los Montes de piedad, prestan un doble auxilio al infortunio, porque no solamente lo precaven facilitando la acumulacion de las economías, pero tambien lo remedian haciendo préstamos á un interés moderado, para librar á los menesterosos de las garras de la usura.

Las Cajas de ahorros empezaron á establecerse en España con el favor de algunos particulares, y poco despues se apresuró á dispensarles su proteccion el Gobierno. En 1838 se fundó la de Madrid, ligando su existencia con el Monte de piedad autorizado legalmente en este año. En 1853 se mandó establecer Cajas de ahorros en todas las capitales de provincia con sucursales en los pueblos en donde á juicio de los gobernadores y de los Ayuntamientos respectivos pudieran ser útiles. Las operaciones preferentes del Monte de piedad de Madrid son hacer préstamos á un módico interés anual sobre alhajas de oro, plata y piedras preciosas, y sobre ropas, telas y otros efectos. Los objetos que no fueren desempeñados ó renovados en los plazos prevenidos, pasan á la sala de almonedas para su enajenacion en pública subasta, y el exceso que resulte de la liquidacion se reserva á disposicion de los interesados por espacio de diez años.

La Caja de ahorros recibe y hace producir las economías de las clases laboriosas, empleándolas en las atenciones propias del Monte de piedad miéntras los interesados no reclamen el reintegro. Al fin de cada año se acumula al capital el importe de los réditos devengados para que empiecen á devengar interés en favor de los imponentes (1).

(1) Real órden de 3 de Abril de 1835, reales decretos de 25 de Octubre de 1838 y 29 de Junio de 1853, y reales órdenes de 2 de Julio y 1.º de Agosto del mismo año, estatutos de la Caja de ahorros y Monte de piedad de Zaragoza, aprobados por real órden de 28 de Enero de 1873, y decreto de 17 de Julio del mismo año aprobando los del Monte de piedad y Caja de ahorros de Madrid.

CAPÍTULO XV.

De los pobres inválidos.

953.—Las personas son inválidas por razon de su edad ó de sus enfermedades, segun que los años ó los achaques las incapacitan para el trabajo.

954.—Porque el hombre es débil en los primeros y en los últimos dias de su vida, la infancia y la senectud del indigente están bajo la tutela especial del Gobierno; y porque sus fuerzas se postran cuando la salud se quebranta temporal ó habitualmente, los enfermos y los valetudinarios son dignos tambien de los socorros del estado. Este es el objeto comun y exclusivo de los establecimientos de beneficencia, ya sean públicos, ya particulares.

ARTÍCULO 1.º—*Establecimientos públicos de beneficencia.*

955.—Son establecimientos públicos de beneficencia:

I. Todos los que se sostienen con fondos del estado, de las provincias ó de los pueblos.

II. Los que habiendo sido en su orígen particulares, perdieron este carácter, extinguido el patronato por la supresion del cargo ú oficio en el cual estaba incorporado (1).

956.—Por razon del servicio á que se destina, se distinguen en casas de maternidad, casas-cunas ó de expósitos, hospicios ó asilos de huérfanos y desamparados y hospitales.

957.—I. El objeto de las casas de maternidad es salvar el honor de las mujeres que habiendo concebido ilegítimamente se hallen en la necesidad de implorar este socorro, y evitar los infanticidios que la vergüenza provoca. No son admitidas en las casas de refugio miéntras no se hallen en el séptimo mes de su preñez, á ménos que por causas justas y graves, á juicio del director del establecimiento deban serlo ántes, ó excepto si pagan una pension ó ganan el sustento con su propio trabajo.

958.—Las mujeres acogidas se distribuyen en dos departamentos segun la conducta pública que hubieren observado, pues no es justo confundir la fragilidad de un instante con el libertinaje de toda la vida, ni la víctima de un seductor con la mujer liviana.

Es condicion rigorosa que en tales establecimientos se guarde el mayor sigilo; y por eso todo empleado que con su indiscrecion comprometa ó pueda comprometer el honor de las familias, debe ser inmediatamente despedido. La ley protege á las refu-

(1) Ley de 20 de Junio de 1849 y real decreto de 6 de Julio de 1863.

giadas hasta el punto de recusar como prueba legal contra ellas el descubrimiento de cualquiera mujer en dichas casas (1).

959.—II. Los niños expósitos, ya procedan de las salas de maternidad, ya fueren expuestos ó entregados á mano, son recibidos en el departamento de lactancia y allí subsisten hasta la edad de dos años, en cuya época se les traslada al de crianza y educacion hasta completar los seis. Son estas casas de misericordia tan antiguas en España, que el diligente historiador de Segovia no pudo descubrir el orígen del hospital de *Sancti Spiritus* de aquella ciudad, cuyo instituto fué criar niños expósitos y desamparados de sus padres (2).

960.—La administracion vela con ardiente solicitud sobre estas débiles criaturas á quienes la desgracia priva de los auxilios que reclama la infancia y la naturaleza confia al amor paternal, mandando:

I. Que ninguna autoridad ni particular detenga, examine ni moleste en manera alguna á las personas que llevaren niños para entregarlos en las casas-cunas, salvas las reglas de sanidad y policía.

II. Que léjos de perjudicar á la buena opinion de una persona haber recogido un niño expósito ó abandonado para conducirle á la casa-cuna, se tenga por una obra digna del reconocimiento de la nacion.

III. Que los directores de dichas casas lleven un libro de recepcion en el cual registren la entrada de los niños, expresando todas las circunstancias y señales convenientes para comprobar su identidad, y certificando haber recibido el bautismo dentro ó fuera del establecimiento.

961.—La ley recomienda como preferible el método de entregar los niños á nodrizas que los crien en sus propias casas al sistema de lactancia en comun. Reglas de higiene y razones de economía aconsejan adoptar esta prudente cautela; más no por eso debe la administracion olvidarlos en su retiro, sino velar sin descanso sobre estos hijos adoptivos del estado.

962.—Concluida la época de la lactancia, es obligacion de los directores procurar colocacion á los niños expósitos y á los ab-

(1) Reglamento de beneficencia de 6 de Febrero de 1822, art. 41 y sig., restablecido por real decreto de 8 de Setiembre de 1836.

(2) Colmenares, *Historia de Segovia*, cap. 22.

solutamente abandonados en casas de labradores ó artesanos de buena conducta, abriéndoles de este modo camino para contraer vínculos de familia; y si las nodrizas encargadas de la lactancia manifestasen deseos de continuar criándolos, el establecimiento se los deja en su poder, si hubiesen cumplido bien con su primer encargo (1).

La administracion invoca el auxilio de la caridad privada mandando que las Juntas provinciales establezcan, en donde fuere posible, otras de señoras con el carácter de sus delegadas para cuidar de las casas de expósitos, procurando principalmente que pasen el período trabajoso de la lactancia en el domicilio de las amas, en las de maternidad, en las de párvulos ó en cualquier otro establecimiento de beneficencia análogo á las condiciones de su sexo (2).

Tal es la legislacion vigente en punto á expósitos: resta examinarla á la luz de los principios para formar un juicio recto de nuestras primeras instituciones de beneficencia.

963.—Muchos escritores han combatido la existencia de los tornos, de las inclusas, y en general de todos los asilos de la infancia desvalida; y no porque dejen de abrigar sentimientos piadosos en su corazon, sino porque ven en estas larguezas de los Gobiernos cargas para la sociedad, escollos para la moral y peligros para los mismos socorridos; de suerte que descubren todos los inconvenientes más graves de la caridad ciega ó indiscreta, de aquella caridad que mide los beneficios por la compasion.

Debilitan los sentimientos de la naturaleza (dicen) y quebrantan los sagrados vínculos de la familia: protegen las relaciones ilícitas y disminuyen el interés en legitimar su fruto por medio de un subsiguiente matrimonio: aumentan el número de hijos ilegítimos eximiendo á sus padres de la carga de darles crianza y educacion: corrompen y envilecen á la mujer cuyo honor se pretende salvar, y la precipitan en la senda del libertinaje: muchos expósitos son hijos legítimos cuyos padres hallan cómodo sustentarlos á costa ajena, cuando tal vez no tienen derecho al pan de los pobres; y en suma, los estragos de la muerte en esta clase de establecimientos son tan grandes de ordinario, que pue-

(1) Reglamento citado, arts. 50 y sig.
(2) Ley de 20 de Junio, art. 12.

de ponerse en duda si se han abierto para salvar su poblacion, ó para perderla (1).

964.—Sin embargo de que estos escritores apoyan sus opiniones en razones de gran peso y datos estadísticos dignos de entera fé, causa todavía mucha repugnancia creer que unas instituciones fundadas por el celo ardiente de los apóstoles de la caridad sean viciosas hasta aquel extremo y de consecuencias inmorales (2).

No; las costumbres no padecen con el establecimiento de estas casas de refugio: las madres ménos delincuentes son las que más suelen hacer el sacrificio de su ternura á la conservacion de su honor. Suprimid estos asilos, y la publicidad de la falta quebrantará los frenos de la vergüenza, así como el socorro en el misterio mantiene el rigor de la opinion. No porque la madre se vea precisada á criar á su hijo, fomenta la ley la existencia en familia, pues el espíritu de familia no reina en las uniones ilegítimas, sino donde hay un nudo conyugal, y afectos que lo forman, y deberes que lo estrechan, y virtudes que lo eternizan, y una religion que lo consagra.

Tampoco es exacto afirmar que entibiando el deseo de legitimar la prole, alejen á los padres del matrimonio que debiera reparar sus faltas y mejorar la condicion de sus hijos. Donde no hay asilos semejantes no es mayor el número de casamientos; pero sí son más frecuentes el concubinato y la prostitucion que las leyes reprimen cuanto pueden, ó toleran por evitar mayores males.

Todavía es ménos cierto que las inclusas exciten á la exposicion y al abandono de los niños, porque si la estadística suministra datos con los cuales se prueba el aumento absoluto de aquellos casos, su número no puede servir para fundar un cálculo seguro, miéntras no se le compare con el movimiento progresivo de la poblacion.

(1) Duchatel, *De la charité*, seconde partie, chap. 4. Hallábanse las inclusas y los hospicios de España en tal estado de abandono durante el reinado de Cárlos IV, que algun escritor asegura que los niños recogidos morian en la proporcion de 60, 70, 80, 90 y hasta 97 $^{3}/_{5}$ por 100. Megino, *La demauxesia*, págs. 3, 32 y 46.

(2) Santo Tomás de Villanueva, arzobispo de Valencia, convirtió su palacio episcopal en asilo de los niños expósitos de toda su diócesis que hacia criar á sus expensas. Esto sucedia á mediados del siglo XVI. Casi contemporáneo de este prodigio de caridad, fué San Cárlos Borromeo, obispo de Milan, no ménos caritativo; y en el siglo XVII resplandece San Vicente de Paul, verdadero padre de los pobres y fundador de un instituto que se consagra al socorro y alivio de sus miserias. Los hombres celebran sus virtudes y la Iglesia los coloca en el número de los santos.

Además de incurrir en este error, los que así raciocinan padecen otro muy esencial. No debe ser el número de los niños existentes en los asilos la base del cálculo, sino el de los presentados, porque las mejoras introducidas en estas casas de refugio han prolongado la vida de la infancia desvalida: de manera que, vista así la cuestion, el mal se trueca en bien.

Pocos, bien pocos serán los hijos legítimos cuya crianza y educacion, por el abandono de los padres, lleguen á convertirse en un gravámen para la sociedad. Es preciso contar primeramente con los sentimientos de la naturaleza como un obstáculo muy general y muy poderoso á semejante desvío; más si la extrema indigencia ó las costumbres estragadas fuesen causa de algun culpable abandono, á estos asilos piadosos deberá la sociedad la salvacion de otras muchas víctimas de la miseria ó el libertinaje. ¿Qué importa á los mismos hijos legítimos perder una familia que los habria dejado perecer de hambre ó corrompido con su mal ejemplo? En vez de unos padres indigentes ó libertinos, encuentran una familia adoptiva y una solícita tutela en la administracion.

Por último, verdaderamente es mayor la mortalidad en los niños expósitos que en los otros de su misma edad; pero no á los vicios de la institucion, sino á las circunstancias que preceden ó acompañan á su nacimiento deben achacarse los estragos de la muerte. Unos padecen en el seno mismo de sus madres con los esfuerzos violentos que éstas hacen para ocultar su estado: otros llegan extenuados por la miseria y por las horrorosas privaciones que ocasiona: un número mayor, fruto del desenfreno de las costumbres, lleva desde la cuna el gérmen de las enfermedades que debilitan y extinguen su vida: algunos llegan moribundos á las puertas de estas casas de misericordia, cuyos cuidados sólo alcanzan á dilatar el término de su breve existencia (1).

965.—Tal es el estado de la cuestion. Nosotros optaríamos, siempre que fuese posible, por la crianza y educacion de los hijos, así legítimos como ilegítimos, en el regazo de sus madres, favoreciendo la libre expansion de su inagotable ternura con socorros domiciliarios y otros medios de proteger á los padres indigentes; más si estos recursos no bastasen, jamás daríamos á la

(1) Gérando, *De la bienfaisance publique*, tome II, seconde partie, liv. I, chap. 6.

administracion el cruel consejo de cerrar las puertas de la caridad y de la vida al niño expósito ó abandonado. Cuando los auxilios del estado interesan á la salvacion de estos inocentes, no debe el Gobierno disputar con los autores de sus dias acerca de los deberes de la paternidad, sino abrirles sus brazos y protegerlos contra sus mismas familias.

966.—Mas fundadas objecciones pueden hacerse al sistema de admision de los niños en las inclusas por el medio secreto de los tornos. Parece constante que su existencia, ofreciendo mayor facilidad al abandono, aumenta de una manera tan considerable la poblacion infantil, que la administracion nada ó muy poco puede hacer en su favor; y por otra parte (dicen), su clausura carece de influencia en la suerte de los recien-nacidos, pues en los pueblos donde se ha ensayado la supresion, no por eso fueron más frecuentes los casos de infanticidio ni los de exposicion en las calles y caminos públicos.

967.—La reforma que más aconsejan la razon y la experiencia es admitir á los niños bajo declaracion secreta á la autoridad encargada de este delicado asunto, á fin de conocer la verdadera situacion de las familias y comprometer á las madres á quedarse con sus hijos, ó admitirlos ó rehusarlos segun su conciencia; de suerte que este magistrado, depositario del honor de tantas personas, debe ser digno de tan elevada confianza por su carácter dulce, por su corazon sensible y por sus pensamientos generosos.

Miéntras esta prudente reforma no se practique, convendría por lo ménos disminuir el número de los tornos y alejarlos, para oponer algun obstáculo al abandono de los recien-nacidos, dando tiempo á que los afectos de familia se desarrollen en el corazon de sus padres y triunfe la naturaleza.

968.—Los niños expósitos y abandonados á la caridad pública pueden ser recogidos por sus padres, si éstos acreditan serlo, y si por su conducta no inspiran sospecha de que les darán mala educacion. En tal caso, ántes de proceder á la entrega de los que hayan sido reclamados, tienen los padres la obligacion de resarcir el todo ó la parte que puedan de los gastos ocasionados á la casa por la crianza y educacion de sus hijos; y si nada pueden, entónces se los entregan sin exigirles nada.

969.—Tambien pueden ser prohijados por personas honradas

que se hallen en estado de mantenerlos; más la administracion vela siempre sobre ellos y conserva sus derechos; y si por cualquiera motivo llega á convencerse de que el prohijamiento no es beneficioso al expósito, lo retira del poder de su padre adoptivo y vuelve á tomarle bajo sú amparo, en uso del deber de tutela que al estado pertenece.

Si algun niño prohijado es reclamado despues por sus padres naturales, lo recobran éstos, concertándose ántes con el prohijante é interviniendo la administracion en punto al modo de indemnizarle de los gastos hechos en su crianza por el padre adoptante (1).

970.—III. El instituto de las casas de huérfanos y desamparados es acoger á los niños que habiendo sido abandonados por sus padres ó quedado huérfanos, no fueren recogidos por pariente alguno, ni por persona extraña con el propósito de cuidar de su crianza y educacion. En estas nuevas casas de misericordia que la administracion abre á los párvulos, se reciben los niños de dos á seis años.

971.—Proteger al huérfano es un deber moral, político y civil para el estado. La adversidad amenaza su vida y el Gobierno acude en su auxilio, no sólo libertándole de los peligros de la miseria, sino tambien abriéndole un porvenir á cuyo fin forma su corazon, ilumina su entendimiento y desarrolla en él todas las fuerzas necesarias para alcanzar en la edad adulta una situacion independiente. El huérfano espera de la sociedad mas que un bienhechor, le pide un padre; de suerte que los deberes de la administracion para con la orfandad son mucho más graves y estrechos que los de una tutela ordinaria. El tutor legal cuida de la persona y de los bienes del pupilo; pero el huérfano pobre, como nada posée en el mundo, todo lo espera de la sociedad, hasta la existencia. La tutela del estado en tal caso se extiende á donde la proteccion posible del Gobierno ejercida por medio de sabias instituciones de beneficencia pública.

972.—Debe haber en cada provincia un establecimiento de esta clase, dividido en dos departamentos separados por el órden de sexos (2). Allí reciben la primera enseñanza y aprenden un arte ú oficio en las fábricas ó talleres de la casa, procurando la admi-

(1) Reglamento de beneficencia, arts. 63 y sigs.
(2) Ley de 20 de Junio, art. 6.

nistracion que la industria reglamentada no haga á la fabricacion libre ruinosa competencia.

Si el producto del trabajo diario de cada recogido excede de los gastos que ocasiona al establecimiento, se le reserva el exceso y se aplica al fondo de ahorros que se le entregan á su salida (1).

Las casas de huérfanos y desamparados no son establecimientos de correccion, ni penales, ni prisiones preventivas, sino un honroso asilo de la gente menesterosa é impedida, por cuya razon nadie puede ser detenido en ellas más tiempo que el necesario para su socorro (2). Los hospicios nada tienen de comun con las cárceles: aquéllos son el santuario de la inocencia y éstas la mansion del crímen. Confundir su objeto y mezclar su poblacion, equivale á corromper voluntariamente la virtud poniéndola en peligroso contacto con el vicio, y á imprimir en la desgracia el sello de la ignominia. Ni aun los hijos de los detenidos en las prisiones, ni de los sentenciados, ni los vagabundos deben mezclarse con los huérfanos y desamparados por el prudente recelo de que no derramen en sus tiernos corazones el veneno de la mala educacion, y les inspiren las costumbres licenciosas propias de la vida errante y disipada de sus padres ó de ellos mismos.

973.—Segun se colige de lo expuesto, nuestra legislacion administrativa no considera en los hospicios un depósito momentáneo de huérfanos y desamparados, sino un asilo perpétuo, miéntras no hallen un modo de vivir independiente. En otras partes se prefiere la vida aislada y exterior á la educacion y al trabajo en comun dentro del establecimiento, limitándose los beneficios de la casa á colocarlos con labradores y artesanos que provean á sus necesidades y les enseñen su oficio.

974.—Recomiendan el sistema de educar á los huérfanos en el seno de las familias privadas, al decir de sus defensores, varias razones, á saber:

I. Consideraciones de economía, pues sólo grava al estado en la tercera parte de los gastos que el opuesto ocasiona, lo cual permite al Gobierno extender sus beneficios á mayor número de aquellos desgraciados.

(1) Reglamento de beneficencia, art. 76.
(2) Reglamento citado, art. 79.

II. La facilidad suma del servicio y la extrema sencillez de la administracion, no exigiéndose ni muchos empleados, ni grandes edificios, ni extensos salones para talleres, fábricas y otras oficinas del establecimiento.

III. La salud de los socorridos, porque el régimen de un hospicio con su vida sedentaria, con sus habitaciones y trabajos comunes, no es tan salubre como el aire puro de los campos y los ejercicios de la vida agrícola.

IV. El porvenir de los huérfanos, porque hacen más progresos en el aprendizaje, pueden cultivar otras artes ménos vulgares y más lucrativas y tienen más fácil acceso á las profesiones elevadas y distinguidas.

V. Y por último, existe un interés moral en que el huérfano guste de la vida en familia, participe de sus sentimientos, contraiga nuevos lazos, y adquiera un apoyo en estos afectos casi paternales.

975.—Mas sin embargo de tan poderosos argumentos es preferible la asistencia interior, pues no hay verdadera economía sino cuando con menores gastos se obtienen iguales ó más útiles resultados. La sencillez del servicio debe juzgarse de la misma suerte, y la diferencia entre uno y otro régimen administrativo no será tan considerable, si se organiza un sistema de proteccion y vigilancia en favor de los huérfanos tal, que lleve al hogar doméstico los beneficios de la tutela del estado. La salud y la educacion de los recogidos pudieron acaso ó pueden todavía resentirse de los vicios ó de los errores de la administracion; pero estos males no son en manera alguna incorregibles, ni defectos inherentes á los hospicios. Y en fin, ensalzar la dichosa influencia que los afectos y hábitos de familia ejercen en el carácter privado y en las costumbres de los huérfanos, es combatir todo establecimiento de educacion pública y comun, y es suponer tambien ó que todas las familias saben y pueden inspirar esos benévolos sentimientos, ó que la administracion conoce aquellas á quienes entrega sus protegidos y que está segura de sus virtudes domésticas y sociales.

Léjos de ser este linaje de educacion un mal, pruébase lo contrario con el ejemplo de los padres que envian á sus hijos á los colegios donde viven sujetos á un régimen uniforme y á una saludable disciplina: allí aprenden á distribuir su tiempo y ar-

reglar su trabajo: allí contraen hábitos de órden y de obediencia, adelantan excitados por un vivo sentimiento de emulacion, y beben en fuentes puras las verdades morales y religiosas que son el más firme cimiento de toda sociedad.

976.—En suma, esta controversia se dirime fácilmente señalando las miras verdaderas de la administracion al adoptar uno ú otro sistema. Si el estado desea proveer á la subsistencia de los huérfanos á leve costa y ofrecerles un asilo pasajero, tirando á desembarazarse cuanto ántes de los cuidados de una paternidad adoptiva, como quien arroja una carga pesada ó molesta, prefiera el régimen de la crianza y educacion exteriores. Mas si la sociedad quiere sinceramente cumplir para con estos desvalidos deberes más extensos y dispensarles una proteccion más generosa; si consulta las buenas costumbres y los intereses de la industria, no los entregará en las manos mercenarias de una familia pobre, ignorante y de una inmoralidad incompleta ó dudosa, sino que el estado los prohijará y la administracion les abrirá escuelas en donde reciban la enseñanza moral y religiosa y aprendan las profesiones útiles en el curso de la vida.

Cualquiera que sea el sistema preferido por la ley ó por el Gobierno, hay ciertas reglas de necesaria observancia, si han de obtenerse todas las ventajas y alejarse los más graves inconvenientes y peligros de cada uno.

977.—Los huérfanos colocados en familia deben encontrar en sus padres adoptivos, no sólo una probidad experimentada, sino afectos íntimos, lecciones y ejemplos de moral, medios de instruccion y el aprendizaje del trabajo: deben, á falta de otros bienes, hallar la salud del cuerpo y la salud del alma que son el fruto de una buena educacion industrial y religiosa. Por grandes que sean las garantías de los prohijantes, no se considere la administracion exenta del cuidado de velar sobre los huérfanos, haciéndolos visitar con frecuencia por inspectores atentos á dispensarles los beneficios de un benévolo patronazgo.

978.—Los huérfanos acogidos en el hospicio y sujetos al régimen de la comunidad, deben recibir la educacion más adecuada á su calidad de niños pobres. La administracion les facilitará el acceso á las profesiones útiles, á las artes y oficios capaces de conducirlos á una situacion independiente. No se les cierre la puerta á las profesiones liberales, pero tampoco se les abra in-

discretamente. Los estudios clásicos suelen ser un don funesto para las personas que carecen de cierto grado de bienestar y de riqueza, porque la inconsiderada afluencia de la juventud ha obstruido las salidas; de suerte que en vez de ser, como en otro tiempo, el camino de la fortuna, apénas sirven sino para infundir esperanzas temerarias y encender el fuego de mil ambiciones vagas é inquietas. Que los huérfanos no gusten ese fruto amargo de nuestra imperfecta civilizacion; más tampoco se prohiba alargar la mano hácia él y cogerlo al que durante el curso de su educacion muestre un talento privilegiado para las artes, para las ciencias ó las letras, pues favoreciendo el desarrollo de sus facultades, no sólo se le guia por la senda de su verdadera vocacion, sino que además se presta un servicio importante al estado (1).

979.—IV. La hospitalidad pública era desconocida en los pueblos antiguos. Las costumbres patriarcales miraban este deber de la sociedad moderna como una virtud privada, y las primitivas leyes precavian la necesidad de la asistencia con la institucion de la esclavitud y la organizacion de la familia.

980.—Dos causas contribuyeron á transformar la virtud privada en beneficio público y despertaron el pensamiento de establecer asilos para el enfermo, para el valetudinario y para el anciano pobres y desvalidos.

La emancipacion del trabajo dió más ensanche á la libertad individual, si bien este grado mayor de independencia produjo asimismo un aislamiento mayor de afectos é intereses personales. Despues que el obrero se vió en la necesidad de vivir á costa de su salario, trocó el techo paterno por la fábrica y el taller, y los lazos de la sangre fueron sustituidos en parte con los vínculos del trabajo. El proletario se hizo dueño de su voluntad, de su tiempo y de sus brazos, y tambien único responsable de su imprevision, de sus errores, de sus faltas y hasta de los accidentes de la fortuna.

981.—Al socorro de estas nuevas necesidades acudió el Evangelio con remedios nuevos sacados del fondo inagotable de su doctrina. En los primeros siglos de la Iglesia no hubo hospitales, porque fué abundantísima la limosna, y sólo cuando la cari-

(1) Gérando, *De la bienfaisance publique*, II part.

dad individual empezó á ser tibia, vinieron los socorros colectivos á colmar sus vacíos. Estos asilos abiertos al doble infortunio de la miseria y del dolor son una extensa aplicacion del principio de la caridad cristiana, porque convierten la limosna eventual y acaso indiscreta en asistencia ilustrada y cierta.

982.—España no fué la nacion ménos solícita por fundar y abrir estas casas de misericordia á los pobres inválidos que hallaron siempre liberal proteccion en la piedad de sus Reyes, en la caridad de los prelados y personas particulares y en el celo de algunas congregaciones religiosas.

Existen documentos que prueban la caridad de nuestros antepasados. Tenian los Godos en el siglo VI *xenodochios* ó casas de misericordia donde eran asistidos con suma liberalidad los enfermos y peregrinos. Perseverando los cristianos que resistian á mano armada la dominacion de los Sarracenos en la buena obra comenzada por sus mayores, hubo hospitales muy temprano en los reinos de Leon y Castilla, como lo acreditan la donacion de D. García al monasterio de San Isidoro de Dueñas *pro susceptione hospitum et peregrinorum illuc advenientium* (año 911), un privilegio otorgado á la albergueria de la ciudad de Búrgos destinada al sustento de los pobres y á dar hospitalidad á los peregrinos (1085), otro de Alonso VIII al monasterio de Santa María de Nájera con el mismo objeto (1175), y varias fundaciones piadosas hechas por particulares, como el hospital de la villa de Carrion erigido por D. Gonzalo Ruiz Giron en 1209, el de Palencia debido al celo del obispo D. Pedro y ampliado en sede vacante por la muerte de D. Juan de Castromocho en 1397 y demás casas de misericordia (1).

983.—El siglo XVIII, fiel á su espíritu innovador, se propuso combatir la existencia de los hospitales, cayendo la institucion en desgracia de algunos filósofos, más bien en consideracion á su orígen y á su carácter religioso, que á razones sólidas de pública utilidad. No es maravilla que diese este y otros amargos frutos una filosofía que tiene por divisa el materialismo en las doctrinas, el egoismo en la moral y en la política el aislamiento. Por fortuna prevaleció el buen sentido, y los hombres de go-

(1) Yepes, *Crónica de la órden de San Benito*, t. IV, ap. fol. 444; Gonzalez, *Privilegios de Simancas*, t. V, págs. 25 y 87; Pulgar, *Historia de Palencia*, lib. II, pág. 250, y lib. III, pág. 77.

bierno, distinguiendo los efectos naturales de los abusos, se apegaron cada vez con más fuerza á las antiguas ideas de humanidad que el tiempo y la opinion de todo el mundo han consagrado.

984.—Nuestros hospitales públicos están destinados á la asistencia de los enfermos que no pueden ser curados en sus propias casas. Las Diputaciones y los Ayuntamientos cuidan de establecerlos y conservarlos, así como de reformarlos ó suprimirlos, por ser este asunto de su exclusiva competencia (1). Las atribuciones del Gobierno se limitan á ejercer autoridad en los de carácter general.

El hospital de convalecencia debe ser distinto del de enfermos, de modo que estén separados; y con mayor razon todavía estará separada de uno y otro la casa de dementes.

Tambien debe haber departamentos ó salas distintas para hombres y mujeres, niños y adultos, parturientas y paridas, enfermos y convalecientes hasta donde la comodidad del edificio lo permita, y habitaciones reservadas para los enfermos cuyas estancias costearen ellos mismos ú otras personas en su nombre.

El servicio interior de los hospitales públicos está á cargo de un director, jefe inmediato de todos los empleados de la casa é inspector de sus actos. Para la asistencia corporal hay un número correspondiente de facultativos y enfermeros, y para la espiritual la conveniente dotacion de capellanes adornados de las circunstancias necesarias al ejercicio de su santo ministerio sin menoscabo de la autoridad y derechos parroquiales (2).

985.—Está prohibido contratar los medicamentos por medio de subasta ó licitacion pública, ya porque no es posible fijar tipos para celebrarla ni establecer condiciones que se puedan comprobar al tiempo de recibir las cosas contratadas, de donde habia de resultar notable daño á la humanidad, y ya porque el farmacéutico de conciencia más ancha seria siempre aquel á quien se adjudicase el remate, presentándose con las apariencias de mejor postor (3).

986.—No obstante que el mayor número de hospitales son establecimientos sostenidos á expensas de las provincias ó de los

(1) Ley municipal, art. 67, y ley provincial, art. 46.
(2) Reglamento de beneficencia, arts. 104 y sig.
(3) Reglamento de beneficencia, art. 57, y real órden de 16 de Julio de 1861.

pueblos y destinados al uso de sus habitantes, la humanidad aconseja no rehusar sus socorros al natural de otro país ó estado, si los implora. El extranjero ó el peregrino se hallan solos en la tierra en donde habitan y desprovistos por lo comun de los medios más necesarios de asistencia; por cuya razon, acogerlos en los asilos públicos de beneficencia es cumplir con un deber recíproco de humanidad á que algun dia corresponderán su pueblo ó su pátria.

987.—Mas no seria un acto de caridad discreta y prudente admitir sin distincion á los verdaderos y á los falsos enfermos, á los pobres y á los que poséen recursos para curarse en su domicilio. El hombre válido que fingiendo dolores pretende sorprender la caridad pública y vivir ocioso en el hospital, sea rechazado sin compasion de aquel asilo; y el inválido, pero no indigente, sea gravoso á sí mismo ó á su familia ántes que á la sociedad cuya proteccion es siempre subsidiaria, ó *propter vitam* solamente. Hé ahí por qué estas casas de refugio no deben ofrecer otras comodidades que las necesarias á su instituto, pues si en lugar de repeler con un régimen austero, atrajesen con un trato blando y agradable, la administracion no lograria jamás verse desembarazada de importunos sin el menor título á los socorros de la beneficencia pública.

988.—La hospitalidad retribuida, es decir, la admision de enfermos en los hospitales mediante el pago de una pension en recompensa de los gastos y de los cuidados que al establecimiento ocasionan, es ventajoso bajo el aspecto de la economía y de la salud, porque pueden los particulares, mediante un precio módico, ser asistidos con esmero y tratados por los profesores más distinguidos. Bajo el punto de vista moral, fomenta en la clase laboriosa el espíritu de prevision y el sentimiento de la dignidad propia, disminuye al mismo tiempo las cargas de los asilos hospitalarios y les permite ejercer una caridad más ámplia y liberal.

989.—La multiplicacion de este género de establecimientos unas veces tiene por objeto satisfacer las necesidades locales, otras clasificar las enfermedades, y otras, en fin, impedir la acumulacion de los enfermos en unas mismas habitaciones. En el primer caso se diseminan por varios pueblos, en el segundo se separan dentro de la misma ciudad, y en el tercero se dividen para mejorar el servicio.

990.—Los ancianos y los valetudinarios son hombres incapaces de valerse á sí mismos porque la debilidad senil ó los achaques crónicos los postran é incapacitan para ganar su pan. Si no son indigentes ó tienen hijos ó deudos que velen por su existencia, la beneficencia pública les retira sus socorros; más si carecen de familia, de amigos ó personas que les auxilien con los dones de la caridad, la administracion debe acogerlos bajo su tutela.

Verdaderamente ni la ley, ni el Gobierno deben mostrarse demasiado fáciles al desprenderlos de la vida en familia, no sólo porque un anciano ó un enfermo rara vez son excesivamente gravosos en el hogar doméstico en donde hay mil ocupaciones suaves y sedentarias que confiar á sus débiles y trémulas manos, sino tambien porque su reunion en los hospicios, comunicándose sus dolencias, sus impresiones de tristeza, tropezándose todos los dias en el camino de la tumba y viendo fallecer uno á uno sus compañeros de retiro, convierten aquel último asilo en una mansion dolorosa y una especie de sepultura anticipada. Mas á pesar de estos inconvenientes, el pobre inválido, el célibe, el viudo sin hijos ó el otro más desgraciado todavía que los tiene, sí, pero viciosos, ingratos, egoistas, de quienes recibe, en vez de socorros, mal trato ¿qué puede hacer sino implorar la caridad pública y echarse en brazos de la sociedad?

991.—Acostumbran algunos pueblos colocar á los ancianos decrépitos ó enfermos incurables en casas de labradores como suele hacerse con los niños expósitos, mediante una pension que las casas de beneficencia satisfacen. Este sistema no debe merecer la preferencia de la administracion, sino cuando aparezca muy en consonancia con las costumbres dulces y los hábitos sencillos de las gentes del campo. Es preciso que haya un gran fondo de moralidad en el pueblo para que la hospitalidad doméstica sea benévola y afectuosa, y no áspera y dura; vicios propios de toda asistencia sostenida por la idea de especulacion y por el estímulo de un sórdido interés. La falta absoluta de simpatías en el bienhechor hace muy amargo el beneficio; y hé ahí la razon por qué la hospitalidad en comun, á pesar de todos sus inconvenientes, convida con un régimen físico y moral más favorable al anciano y al enfermo durante el breve período de su triste y penosa existencia.

992.—La demencia es una terrible enfermedad que, más que otra alguna, inspira compasion y respeto. Por espacio de muchos siglos la administracion abandonó á los dementes á su desgracia; más al fin se prestó oido á la voz de la humanidad y hoy tienen parte en los socorros públicos.

La medicina mental aconseja el tratamiento al aire libre, cuyo término de bondad conocida es el sistema de colonizacion, segun se practica en Gheel (Bélgica) hace siglos. No siempre se logra por este medio la curacion del enfermo; pero se consigue á lo ménos el alivio de su dolencia, y se le proporciona una asistencia esmerada en el seno de la familia. No es corto beneficio mejorar la condicion de los pobres dementes rodeándolos de cuidados exquisitos que se fundan en la triple base del patronato familiar, la atencion individual y la contínua distraccion á favor del trabajo, cuando el estado del enfermo lo permite.

Las casas destinadas á los dementes provéen á tres clases distintas de necesidades, porque primeramente cuidan de restablecer la salud del enfermo, si su dolencia no es incurable; en segundo lugar ofrecen un asilo al demente destituido de recursos y falto de toda proteccion de amistad ó familia, y en tercero defienden á la sociedad de los peligros á que el abandono del hombre privado de razon la expondria. Hé ahí cómo tales establecimientos participan del carácter de hospitales y casas de refugio y reclusion.

993.—Nuestra legislacion administrativa establece que estos asilos puedan ser comunes á dos ó más provincias segun su poblacion, distancia, recursos y más circunstancias, y aun segun el número ordinario de los enfermos. Estas casas no están precisamente situadas en la capital, sino en aquellos pueblos que á juicio del Gobierno ofrecen más comodidades para llenar su objeto.

Debe haber en ellas un departamento para hombres y otro distinto para mujeres, y las estancias de los enfermos estar separadas, en cuanto fuere posible, segun el diferente carácter y período de la enajenacion mental.

Prohiben las leyes el encierro contínuo, la aspereza en el trato, los golpes, grillos y cadenas que con brutal violencia han solido emplearse en estas casas; sistema inhumano, no sólo por lo que tiene de cruel la pena y de injusta aplicada á un infeliz

privado de razon, sino porque irrita y enfurece al enfermo, exalta su imaginacion y aumenta el desórden de sus facultades mentales. El trabajo puede servirles como un medio de distraccion y templa de consiguiente sus arrebatos, y por eso la ley recomienda se proporcione á cada uno el más adecuado á su situacion segun los recursos de la casa y el dictámen facultativo.

No deben las autoridades enviar dementes á los asilos de su clase, sin ponerse ántes de acuerdo con las Juntas de que dependen, para impedir el embarazo que resulta de no poderlos admitir por falta de comodidad en el establecimiento (1).

Pueden los particulares establecer por su cuenta casas de dementes, aunque la administracion ejerce sobre ellas un derecho supremo de inspeccion y vigilancia á fin de precaver cualesquiera abusos en daño de la salud, y sacar á salvo de todo peligro la libertad de las personas (2). Es esta una prerogativa del hombre demasiado preciosa para exponerse á perderla por un error ó una combinacion maliciosa; y por eso cuida el Gobierno de inquirir la realidad de la enajenacion mental, y si el desórden existe, todavía protege al enfermo curable ó incurable.

994.—Organizado el servicio de la beneficencia pública, tiene la administracion todavía otros deberes que cumplir con respecto á los pobres inválidos, á saber, la inspeccion de los establecimientos á fin de asegurarse si las leyes se cumplen, si las reglas se guardan, si las instrucciones se observan, y en suma si los desvalidos hallan en efecto la proteccion que el Gobierno les ofrece. A este fin se hallan autorizados los gobernadores de provincia para girar visitas por sí ó por medio de sus delegados, sin que ningun establecimiento público ó particular ni sus patronos puedan oponer la menor dificultad ni suscitar el más leve obstáculo al desempeño de su comision. La autoridad de inspeccion de estos representantes del Gobierno es omnímoda en el acto de visita sobre cuanto conduzca á examinar el estado de la casa, la regularidad de su administracion y el cumplimiento de las obligaciones á que por reglamento se hallan consagrados (3).

995.—Los obispos, en desempeño de su ministerio pastoral, pueden visitar los establecimientos de beneficencia de sus res-

(1) Real órden de 28 de Julio de 1860.
(2) Reglamento de beneficencia, arts. 119 y sig.
(3) Ley de 20 de Junio de 1849, art. 11, § 5.

pectivas diócesis y poner en noticia de los gobernadores de provincia ó del Gobierno las observaciones que crean útiles á los mismos y no sean de su propia competencia; disposicion digna de alabanza, porque la ley llama en auxilio de la accion administrativa á la caridad cristiana representada en las personas más dignas por la bondad de su corazon y por la pureza de sus costumbres.

Verdad es que esta asociacion del magistrado y del sacerdote para acrecentar los beneficios de la caridad pública no es una doctrina consagrada por la primera vez en el dia (1).

996.—Constituyen los fondos de la beneficencia general:

I. Los bienes y valores de procedencia particular que ya formaban parte de su dotacion.

II. Los que destinen los particulares á este objeto, sea por contrato entre vivos, sea por última voluntad.

III. Los procedentes de fundaciones particulares cuyo instituto haya caducado.

IV. Los sobrantes de estas fundaciones despues de cumplidas sus cargas.

V. Los derivados del mismo orígen y aplicados á establecimientos provinciales ó municipales sin autorizacion legal, ó sin haber observado las formalidades prescritas por las leyes vigentes al tiempo de hacerse la aplicacion.

VI. Las cantidades que se le consignen en el presupuesto de gastos del estado (2).

997.—Todos los establecimientos de esta clase forman su presupuesto y rinden anualmente cuenta circunstanciada de su administracion, cuyo presupuesto y cuenta están sujetos á las reglas comunes de la contabilidad administrativa segun la naturaleza de los gastos. De consiguiente, no procede la via ejecutiva contra los fondos de los establecimientos de beneficencia. Sus acreedores deben reclamar el pago en la forma que las leyes disponen y notaremos más adelante, con respecto á las Diputaciones y los Ayuntamientos (3).

998.—Tanto en los negocios contencioso-administrativos, como en los ordinarios, bien sean demandantes, bien demandados,

(1) Ley de 20 de Junio, art. 11, § 6, y real órden de 30 de Setiembre de 1816.
(2) Ley cit., art. 14, y decreto de 16 de Junio de 1873.
(3) Reales decretos de 13 de Marzo de 1847 y 28 de Setiembre de 1859.

los establecimientos de beneficencia litigan como pobres (1). Antes de ahora nombraba el Gobierno en cada distrito judicial uno ó más letrados segun lo exigian las necesidades del servicio, á quienes confiaba la defensa gratuita de los derechos de los establecimientos de beneficencia que radicaban en el mismo (2). Hoy puede hacerlo siempre que sea parte en el litigio alguno general, pues los provinciales y municipales dependen de las Diputaciones y Ayuntamientos, á quienes pertenece nombrar letrados y practicar todas las diligencias convenientes á seguir el juicio, procediendo como actores ó reos en causa propia (3).

ARTÍCULO 2.º—*Creacion y supresion, agregacion y segregacion de los establecimientos públicos de beneficencia.*

999.—Número de establecimientos de beneficencia.
1000.—Agregacion y segregacion de los establecimientos de beneficencia.
1001.—Creacion y supresion de los públicos.
1002.—Observacion.

999.—La extension de la miseria, no la falsa pobreza, y mucho ménos la ociosidad, compañera inseparable del vicio, debe señalar con exactitud el número de establecimientos públicos de beneficencia. Si la administracion tiene de ménos, abandona el indigente á toda suerte de privaciones y al dolor: si tiene de más, fomenta el ócio, corrompe las costumbres y convierte la vagancia en una profesion protegida por el Gobierno.

1000.—La agregacion de dos ó más establecimientos de caridad puede ser reclamada, ó por la conveniencia de disminuirlos para que su exceso no dañe á la sociedad, ó por razones de prudente economía. Su segregacion puede ser exigida por el bien comun, si aumentándolos se pretende satisfacer mejor las necesidades locales, ó por el interés de los socorridos, si la administracion lleva las miras de clasificarlos ó distribuirlos en varias casas ó habitaciones.

1001.—Para determinar la autoridad á quien corresponde

(1) Ley de 20 de Junio, art. 17.
(2) Real órden de 18 de Diciembre de 1848, ley de 20 de Junio de 1849, art. 17, real decreto de 6 de Julio de 1853, art. 16, real órden de 14 de Abril de 1858, y reglamento de 27 de Abril de 1875, art. 6.
(3) Ley provincial, arts. 46 y 70, y ley municipal, arts. 51, 67 y 81.

crear ó suprimir los establecimientos de beneficencia y agregar ó segregar en todo ó en parte sus rentas, conviene saber que los públicos se distinguen por razon de los fondos con que se sostienen en generales, provinciales y municipales, segun que son costeados por la nacion, por las provincias ó por los pueblos.

I. Solamente al Gobierno pertenece la facultad de crear ó suprimir los establecimientos generales y agregar ó segregar sus rentas, prévia consulta del Consejo de Estado. La supresion no procede sino mediante la instruccion de expediente gubernativo del cual resulte comprobada su inutilidad (1).

Si el establecimiento suprimido poseyese recursos propios, todos sus bienes, rentas y derechos deberán incorporarse en otro, pues el patrimonio de los pobres podrá ser distribuido ó aplicado de esta ó aquella manera, pero no distraido ni menoscabado, porque socorrer al indigente es una deuda sagrada, sobre todo cuando tiene un título que le constituye acreedor al socorro (2).

II. Corresponde á las Diputaciones, en uso de su exclusiva competencia, crear, suprimir y reformar los establecimientos provinciales de beneficencia. La ley no autoriza la intervencion del Gobierno en esta materia, ni pone límites á la facultad de suprimir, aunque el Gobierno los tiene, segun queda dicho, respecto á los generales (3).

III. Corresponde á los Ayuntamientos, asimismo en uso de su exclusiva competencia, crear, suprimir y reformar los establecimientos municipales de beneficencia; pero los acuerdos relativos á su reforma ó supresion no son sin embargo ejecutivos sino despues de aprobados por la Comision provincial (4).

1002.—A decir verdad, desde que para la supresion ó reforma es necesaria la aprobacion de una autoridad superior, deja de ser exclusiva la competencia de los Ayuntamientos, aunque la ley afirme lo contrario. La intervencion de la Comision provincial en estos casos es un acto de tutela administrativa, con cuyo motivo ocurre preguntar: ¿qué razon existe para que la Comision provincial pueda interponer su veto al acuerdo de un Ayuntamiento tocante á la supresion ó reforma de un establecimiento

(1) Real decreto de 6 de Julio de 1853, art. 6.
(2) Ley de 20 de Junio, art. 16.
(3) Ley provincial, art. 46.
(4) Ley municipal, arts. 67 y 79.

municipal de beneficencia, y no goce de igual derecho el Gobierno, cuando la Diputacion acuerda suprimir ó reformar alguno provincial? No es fácil adivinar la respuesta satisfactoria.

ARTÍCULO 3.º—*Establecimientos particulares de beneficencia.*

1003.—Así se llaman las obras pías ó fundaciones piadosas que se sostienen con rentas propias donadas ó legadas por personas caritativas ó bienhechoras de los pobres.

La beneficencia particular (dijo el Gobierno) comprende todas las instituciones benéficas creadas y dotadas con bienes particulares, cuyo patronazgo y administracion fueron reglamentados por los respectivos fundadores ó en su nombre, y confiados en igual forma á corporaciones, autoridades ó personas determinadas (1).

1004.—El carácter de las instituciones de beneficencia particular es satisfacer necesidades públicas ó representar, aunque de orígen privado, ciertos intereses colectivos, como las casas de maternidad, los hospicios, hospitales, pósitos, las cajas de ahorros, los montes de piedad y otras semejantes. Son conocidas vulgarmente con los nombres de patronatos, memorias, legados, obras, causas pías, etc., y significan la accion individual que viene en auxilio del Gobierno á cuyo cargo corre el servicio general de la beneficencia.

1005.—Toda institucion particular, suprimido el oficio á que estaba anejo el patronato, adquiere el carácter de pública; más no así por recibir alguna subvencion del estado, de la provincia ó del municipio, con tal que sea voluntaria y no indispensable para la subsistencia de la fundacion.

(1) Decreto de 22 de Enero de 1872, art. 1.

1006.—Pertenece al Gobierno el protectorado de todas las instituciones de beneficencia particular, como representante y defensor natural de las clases ó personas desvalidas llamadas por el fundador á participar de los dones de la caridad privada opuesta á la miseria pública. Socorrer á un número ó una clase de necesitados, v. gr., á los ciegos, sordo-mudos, ancianos, incurables y otros pobres por el estilo, es curar una llaga de la sociedad, y el Gobierno tiene el derecho y el deber de dispensar su alta proteccion á todos los intereses permanentes y colectivos.

La administracion ejerce autoridad en los establecimientos públicos de beneficencia, y en los particulares una mera inspeccion y vigilancia para que la voluntad de los fundadores se cumpla, y no se defraude el patrimonio de los pobres que están debajo de su tutela.

Las leyes respetan y mandan que sea respetada la última voluntad del hombre como un acto irrevocable desde que lleva impreso el sello de la muerte. El Gobierno, fiel á este mismo principio, cuida de que no se distraiga el caudal de las obras pías, ni se aplique al socorro de otras necesidades, ni se distribuya de otro modo que dispuso el fundador (1).

1007.—El protectorado comprende el derecho de investigacion y exámen de las cartas de fundacion, títulos de propiedad, presupuestos y cuentas; el de visita de los establecimientos y la autorizacion de ciertos actos civiles de trascendencia; la facultad de suspender, destituir y reemplazar á los patronos; la de crear, suprimir, agregar y segregar fundaciones, clasificarlas, completarlas y modificarlas en armonía con las nuevas condiciones de la sociedad, y la de aplicar á la beneficencia pública los fondos sobrantes, insuficientes ó con destino á un objeto caducado.

1008.—El ministro de la Gobernacion ejerce el protectorado con el auxilio de la direccion del ramo, de los gobernadores de provincia, de las Juntas de Beneficencia y de las autoridades locales.

Es privativo del ministro de la Gobernacion:

I. Clasificar los establecimientos de beneficencia particular prévia la instruccion de expediente en que sean oidos los patronos y el Consejo de Estado.

En el expediente se deben justificar los siguientes extremos:

(1) Real órden de 25 de Marzo de 1846.

1.° Que el establecimiento cumple con el objeto de su fundacion, ó con el que ha tenido desde tiempo inmemorial: 2.° Que se mantiene exclusivamente con el producto de sus bienes propios, sin ser socorrido con fondos de la provincia ó del municipio, ni con repartos ó arbitrios forzosos: 3.° Y que su direccion y administracion están confiadas á patronos ó sustitutos conforme á las cláusulas de la fundacion.

II. Crear ó suprimir, agregar ó segregar fundaciones asímismo con audiencia de sus patronos y consulta del Consejo de Estado, cuando haya fondos sobrantes ó sin destino por haber caducado el objeto de la fundacion, por ejemplo, la redencion de cautivos, ó cuando los que existan sean insuficientes para cumplir la voluntad del fundador.

III. Confirmar, alzar ó modificar la suspension de los patronos acordada por los gobernadores, y acordarla por sí propio siempre que lo juzgue conveniente.

IV. Destituir los patronos prévia la instruccion de expediente con audiencia de los interesados y consulta del Consejo de Estado, sin perjuicio del derecho que asiste á los mismos para reclamar contra la providencia por la vía contenciosa.

El patrono desempeña este cargo, no por la voluntad del Gobierno, sino por la del fundador, es decir, en virtud de un derecho propio. Síguese de aquí que no puede ser removido sin justa causa probada en la forma que determinan las leyes y reglamentos. En caso de agravio procede el recurso contencioso-administrativo ante el tribunal competente.

Son justas causas de suspension y destitucion de los patronos:

I. Estar física ó intelectualmente impedido para el ejercicio de su cargo.

II. Haber sido suspenso ó privado judicialmente de los derechos civiles, ó incurrido en pena corporal que no le permita desempeñarlo.

III. No cumplir sin razon grave las obligaciones impuestas por el fundador ó determinadas por las leyes, despues de requeridos por la autoridad competente.

IV. Desobedecer las órdenes de la misma, despues de amonestados para su cumplimiento.

V. Turbar á las Juntas de Beneficencia en el ejercicio de sus

funciones despues de amonestados, á no ser con el objeto de evitar un daño inminente á la fundacion, ó procurarle un beneficio manifiesto.

VI. Dar á los bienes y valores de la fundacion un destino ajeno á la beneficencia, ó distinto del señalado por el fundador.

VII. Apropiarse bienes ó valores de la fundacion.

VIII. Resistir la debida intervencion de los compatronos.

IX. Incurrir en la falta de abandono ó negligencia graves con daño de los intereses de la fundacion.

V. Nombrar patronos de los suspensos ó destituidos.

El sustituto del suspenso es de libre eleccion del ministro entre los españoles que estén en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos. Sus funciones duran cuanto la suspension.

El nombramiento de sustituto al destituido no es libremente potestativo, sino que está subordinado á ciertas reglas ó condiciones, á saber:

I. Si el patronato activo es familiar, debe ser llamado á ejercerlo la persona á quien corresponde segun la fundacion, sin perjuicio de los derechos existentes ó eventuales que en la misma se hayan establecido.

II. Si estuviese anejo á alguna autoridad ú oficio, debe recaer en sujeto de calidad y categoría análogas en todo lo posible.

III. Y si fuese electivo de alguna corporacion permanente, se le comunica la destitucion para que designe otro patrono dentro de quince dias, y no lo haciendo en dicho plazo, se entiende que renuncia por aquella vez su derecho.

VI. Nombrar patronos sustitutos de las fundaciones huérfanas de esta representacion por no ser conocidos los individuos de las familias llamadas á ejercerlo, ó por haber caducado el cargo á que iba anejo.

En tal caso, al hacer uso el ministro de dicha facultad, cuida de nombrar tantos patronos cuantos fija la escritura de fundacion, y de que las personas designadas para la sustitucion tengan un carácter y una representacion social equivalentes al carácter y la representacion de las sustituidas.

1009.—Las atribuciones de la direccion del ramo se reducen á inspeccionar, promover, instruir expedientes, dictar reglas generales, aprobar cuentas, fianzas y liquidaciones, proponer el nombramiento y la separacion de empleados, y en fin auxiliar la

accion del ministro en todos los pormenores relativos al ejercicio del protectorado.

1010.—Los gobernadores de provincia, como delegados del Gobierno, tienen diversas facultades. Visitan los establecimientos de beneficencia particular, y procuran que se guarden las leyes y se cumpla la voluntad de los fundadores; protegen y defienden á los patronos haciendo respetar sus derechos; los suspenden prévia instruccion de expediente gubernativo, mediando falta grave; presentan al ministro las personas hábiles y competentes para el cargo de patronos sustitutos; censuran cuentas, aprueban subastas, vigilan la administracion, prestan el auxilio de su autoridad á las Juntas provinciales y municipales de Beneficencia, las convocan y presiden cuando lo juzgan conveniente, y en suma, poséen la plenitud de atribuciones necesarias para comunicar la accion del Gobierno y hacer efectiva la alta inspeccion de las fundaciones particulares.

1011.—IV. Las Juntas provinciales y municipales de Beneficencia ilustran y facilitan la accion del protectorado usando discretamente de las facultades de que se hallan revestidas. Proponen el sueldo que debe percibir y la fianza que debe prestar el administrador de los fondos de Beneficencia; nombran los procuradores y notarios que han de tener á su servicio; dan informes al Gobierno y á las autoridades, y los piden de oficio con las formalidades legales á las notarías, registros de la propiedad, archivos públicos y demás dependencias; visitan los establecimientos de la provincia; ejercitan, estimulan y auxilian la accion investigadora de bienes, valores y documentos que les pertenecen; promueven las operaciones de liquidacion, emision y entrega de las inscripciones intransferibles de la deuda pública en equivalencia de los bienes desamortizados; cuidan de evitar controversias judiciales improcedentes ú onerosas, y se muestran parte en los litigios que sostienen á nombre de la Beneficencia con autorizacion del Gobierno; ejercen el patronazgo de todas las fundaciones que se les encomienden etc.

1012.—V. La intervencion de la autoridad local no se halla definida en los reglamentos que de esta materia tratan, y por tanto obran bajo la direccion de los gobernadores, obedecen sus órdenes, las ejecutan y observan las instrucciones que se les comunican respecto á la inspeccion y vigilancia de los estableci-

mientos de beneficencia particular, sin menoscabo de las atribuciones propias de las Juntas municipales (1).

1013.—Tal es nuestro derecho administrativo en órden á las instituciones particulares de beneficencia. El abandono en que unos se hallaban, los abusos que los patronos de otros cometian, la disminucion progresiva de sus bienes y rentas, el poco ó ningun respeto á la voluntad de los fundadores, el doloroso espectáculo de unos pobres bien dotados y mal socorridos, la imposible aplicacion de fondos á objetos caducados, todo influyó en el ánimo del Gobierno para que acometiese la reforma.

El principio que prevaleció fué la centralizacion de las instituciones de beneficencia particular y un patronazgo que traspasa los límites ordinarios de la inspecion y vigilancia y casi se confunde con la autoridad. La intervencion á fin de que las cláusulas de la fundacion se cumplan, se aproxima á la accion directa y positiva, á riesgo de secar el manantial fecundo de la caridad privada.

En efecto, es la caridad individual tan recelosa, que si la toca la mano del Gobierno, se encoge y retira. Quiere ser respetada hasta en sus caprichos. Hay personas que se mueven á compasion por los niños de su barrio ó lugar, las hay inclinadas á socorrer á los enfermos, otras que se conduelen de los presos, aquéllas de los ancianos, éstas de los ciegos ó sordo-mudos.

Si el Gobierno con el mejor deseo de favorecer á los pobres se empeña en dirigir la corriente; si se obstina en someter á severos reglamentos los actos más espontáneos del individuo; si pretende transformar las instituciones particulares de beneficencia en públicas multiplicando los casos en que cambian de carácter, á la antigua abundancia de los dones de la caridad representada en multitud de fundaciones sucederá una esterilidad perpétua, porque la inconsiderada centralizacion en este caso sólo sirve para arrancar de raíz el árbol que deberia dar copiosos y perennes frutos.

(1) Decreto de 9 de Julio de 1869, órden de 7 de Febrero de 1870, real decreto é instruccion de 22 de Enero y real órden de 8 de Julio de 1872, decreto de 30 de Setiembre, circular de 8 de Octubre é instruccion de 30 de Diciembre de 1873, decreto de 5 de Junio y circular de 13 de Julio de 1874, y real decreto é instruccion de 27 de Abril de 1875.

ARTÍCULO 4.º—*Asistencia domiciliaria.*

1014.—Llevar los socorros de la caridad al seno de las familias es ejercer actos de beneficencia preventiva y anticiparse, por decirlo así, al infortunio.

1015.—Los socorros domiciliarios combaten la desgracia en el hogar doméstico, añadiendo á los dones de la generosidad los beneficios de la prevision. Si no alcanzan á destruir la miseria en su orígen, por lo ménos la descubren en su nacimiento, y auxilian al menesteroso para que triunfe de la adversidad, si su desventura tiene remedio. No quebrantan los lazos de la familia, porque dejan al esposo en brazos de su esposa y al padre en medio de sus hijos, de suerte que á la proteccion del estado se añaden los cuidados y los consuelos que en vano se buscan entre los deudos y los amigos; y como el infortunio no es sólo privacion física, sino dolor moral, esta asistencia es más útil, porque es tambien más tierna y benévola que la hospitalaria.

Razones de economía recomiendan asímismo este sistema preventivo de socorros públicos. El pobre asistido en su domicilio no se despoja de su ajuar, no lo necesita todo, no se incapacita de una manera absoluta para el ejercicio de su profesion, ni se expone á perder sus antiguos hábitos de trabajo. Por otra parte, nacen de aquí relaciones íntimas de patronato y clientela que enlazan estrechamente á dos clases del estado desiguales por razon de la fortuna, aprendiendo el rico á socorrer al pobre, y éste á respetar al rico por cuya mano recibe tantos beneficios.

Las desgracias ocultas, aquellos grandes infortunios que los ojos de la muchedumbre no penetran, y que las familias deploran en secreto por no aumentar su amargura ofreciendo al mundo el contraste de una prosperidad anterior con la adversidad

presente; la miseria, en fin, y el dolor de los *pobres vergonzantes*, reclaman la asistencia domiciliaria, como un medio delicado de cubrir la limosna con el velo del misterio.

Últimamente, ninguna forma de la beneficencia se adapta más á la cualidad y á la medida del infortunio, ventaja muy importante, porque graduando los socorros economiza el gasto, y apropiándolos aumenta su eficacia.

1016.—Mas al organizar este ramo del servicio público es preciso huir de los escollos á que una beneficencia ciega y compasiva pudiera conducirnos. La administracion debe precaver los abusos más fáciles en la asistencia domiciliaria que en la hospitalidad comun. Alejar á los falsos pobres sustituyendo al sentimiento de una ciega compasion la inflexibilidad de la justicia; ajustar á la medida del infortunio la extension del beneficio; satisfacer necesidades verdaderas y no fomentar vicios ni contribuir á perseverar en las malas costumbres, y sobre todo, retirarlos á tiempo para que los pobres no consideren el socorro como un patrimonio hereditario en la familia, ni la indigencia degenere en un oficio protegido por el Gobierno, tales son las reglas principales de la asistencia domiciliaria.

1017.—Para observarlas con rigor es preciso que los ministros de la beneficencia se armen de severidad y se adopten precauciones que sin humillar al pobre verdadero, impidan que el falso necesitado le robe el pan de la caridad, porque nadie tiene derecho á los socorros domiciliarios sino aquel que alega como título una indigencia verdadera, averiguada y superior á la voluntad del indigente. Quien pueda trabajar, ó viviendo con más órden, bastarse á sí mismo, debe hallar cerradas las puertas de toda caridad pública ó privada, doméstica ó comun.

Conocidos los verdaderos pobres, conviene todavía clasificarlos y auxiliar á cada clase con la especie de socorros análogos á su infortunio, reuniendo las ventajas de la uniformidad y sencillez de las reglas generales con la equidad respecto á los individuos. De esta manera se logrará disminuir repentinamente el número de las personas que viven á expensas de la limosna, segun ha sucedido donde quiera que se ha repartido con prudencia y se ha seguido este sistema con perseverancia.

La primera aplicacion que en España se hizo de la hospitalidad domiciliaria, fué durante el reinado de Cárlos III en favor

de los pobres de Madrid que habitaban los cuarteles de Palacio, Lavapiés y Afligidos. Fernando VII ordenó que estos socorros se hiciesen extensivos á los demás barrios de la Córte, proponiéndose generalizarlos en todo el reino (1). Y en efecto, las Córtes de 1820 á 1823, organizaron el servicio de la asistencia domiciliaria como parte integrante de la beneficencia pública.

1018.—Nuestra legislacion distingue la asistencia domiciliaria en dos clases, la una que tiene por objeto distribuir á los pobres medios útiles de combatir todo género de necesidades, y la otra cuyo propósito es asistirlos durante alguna enfermedad; y de aquí la diferencia entre los socorros y la hospitalidad domiciliaria.

Sólo tiene derecho á ser socorrido en su casa el vecino residente en la parroquia, de buenas costumbres y aplicado á un oficio ú ocupacion conocida. Las mujeres gozan de igual beneficio con las mismas condiciones, y tambien los extranjeros establecidos en un pueblo con oficio, arte ó profesion útil, si se imposibilitan para ganar su sustento, pues la ley los hace partícipes de todos los socorros que la nacion dispensa á los españoles.

Si la necesidad proviene de falta de trabajo, debe la administracion suministrar materias primeras á los individuos de ambos sexos, determinando la cantidad y calidad de dichas materias, conforme á las circunstancias de los interesados, y tomando las precauciones necesarias para que al devolverlas elaboradas no se cometa la menor defraudacion. Si los necesitados son muchos y hay que recurrir á la distribucion de una sopa económica, se descuenta del precio del trabajo el valor del alimento; y cuando el pobre no tiene casa propia ni ajena en qué albergarse, ó cuando por otra causa cualquiera no pueda ser socorrido en el pueblo de su domicilio, se le expide pasaporte, y se le suministran los auxilios necesarios para llegar al establecimiento de beneficencia á que le destinen, con prohibicion de pedir limosna durante su viaje. Tampoco está permitido mendigar bajo ningun título ni pretexto en donde se hallen establecidas casas de socorro, ó en

(1) Véase pues con cuánta inexactitud dijo Mr. Moreau-Christophe que en España no se conocen los socorros domiciliarios, y que aquí no se sabe dar limosna sino en las calles ó en los establecimientos públicos consagrados al alivio de la miseria. *Du probléme de la misère*, t. III, chap. 2, § 2 (1851). Sin duda el autor consideró como prueba bastante de su proposicion el silencio de Mr. de Gerando en este punto. *De la bienfaisance publique*, part. III, liv. II, chap. I. (1839).

donde se faciliten los auxilios domiciliarios con arreglo á la ley (1).

1019.—La hospitalidad domiciliaria tiene por objeto asistir á los enfermos pobres en sus casas, limitándose la pública á la curacion de los que carezcan de domicilio en los pueblos en donde enfermen, á los que padezcan enfermedades sospechosas y á las personas á quienes la ley excluye de toda participacion en los socorros. Las Juntas de Beneficencia nombraban los facultativos necesarios para la asistencia de los enfermos pobres, y cuidaban de suministrarles las medicinas, eligiendo uno ó más vocales que bajo el título de enfermeros tuviesen este ramo á su cuidado.

Correspondia á los enfermeros tomar los correspondientes informes y oir el parecer de los facultativos ántes de suministrar ningun socorro, excepto en los casos de grave é inminente peligro de la vida. Debian tambien dar cuenta exacta de las cantidades invertidas con este objeto, de los enfermos curados, de los muertos ó adolecidos de nuevo, y todas las demás noticias que creyesen oportuno comunicar á las Juntas respectivas.

Los enfermeros procuraban ponerse de acuerdo con las asociaciones particulares de caridad en los pueblos en donde existian, para auxiliarse recíprocamente en el desempeño de su benéfico ministerio (2).

1020.—La nueva ley orgánica de administracion municipal abandona á la libre iniciativa de los Ayuntamientos dos servicios tan importantes como son la beneficencia y la sanidad. Sin duda aquella libertad de accion no correspondió á las magníficas esperanzas concebidas por los autores de la reforma, puesto que el Gobierno se vió forzado por la necesidad á revindicar su intervencion en el establecimiento de servicios generales en bien de la provincia y del estado, «á que seguramente no proveerán por sí (dijo) las corporaciones municipales».

Al través de mil ardientes protestas de amor á la descentralizacion y fidelidad á la autonomía del municipio, esforzándose á justificar con razones especiosas que respeta la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, declara obligatorio en todas las poblaciones que no pasen de 4.000 vecinos contratar facultativos de Medicina y Cirugía para la asistencia de los pobres.

(1) Reglamento de beneficencia, arts. 86 y sig.
(2) Reglamento de beneficencia, arts. 96 y sig.

1021.—En las poblaciones de mayor número de vecinos es además obligatoria la hospitalidad domiciliaria para el pronto auxilio y eficaz socorro de los pobres, y en general para el mejor servicio sanitario.

Los pueblos de menor vecindario se agrupan con los inmediatos para sostener, uniendo sus recursos, los facultativos municipales. En caso de no avenirse los Ayuntamientos interesados, dirime la discordia la Comision provincial despues de oirlos y prévia consulta de la Junta provincial de Sanidad.

El Ayuntamiento asociado á la Junta municipal nombra los facultativos por mayoría de votos y formaliza el contrato. Cuando ocurre una vacante, debe proveerla en el plazo de treinta dias; y si no lo hace, el gobernador lo nombra á propuesta de la Comision provincial.

1022.—Los gobernadores deben ejercer constante vigilancia por cuantos medios les sugiera su celo, para hacer cumplir á los Ayuntamientos este servicio facultativo que comprende la sanidad y la beneficencia, exigiéndoles en caso de abandono ó descuido, la responsabilidad á que haya lugar conforme á las leyes (1).

1023.—En suma, todo el mérito y toda la dificultad de un buen régimen de socorros domiciliarios consiste en su conveniencia, en su analogía y en su equilibrio con las necesidades. Esta aprobacion comprende tres condiciones principales: la especialidad del socorro, su medida y su oportunidad.

La especialidad es su relacion con el sexo, la edad, la salud, el carácter mismo de la persona socorrida: la medida es la proporcion entre el beneficio y el infortunio, y la oportunidad es la coincidencia del mal y del remedio.

Todo linaje de socorros domiciliarios se distingue por dos caractéres, á saber: su extension variable y su condicion no permanente. Cuando la necesidad disminuye, los socorros disminuyen, y cesan, si cesa la necesidad.

ARTÍCULO 5.º—*Mendiguez.*

1024.—La mendiguez puede ser un delito.

1025.—No siempre es un acto ilícito.

(1) Decreto y reglamento de 24 de Octubre, y órden de 26 de Diciembre de 1873.

1024.—La mendiguez no es un vicio contemporáneo, sino tan antiguo, que trae su orígen de la emancipacion de los esclavos. Miéntras hubo esclavitud, apénas fué conocida esta llaga, porque cada señor, movido de piedad, de gratitud ó del interés, velaba por la conservacion de las familias que enriquecian su patrimonio. Con la libertad del trabajo vinieron sus quebrantos, porque el humilde propietario, el menestral desvalido y el jornalero desprovisto de recursos empezaron á padecer los rigores de la estacion, las inclemencias del cielo, los efectos de la guerra, las crísis de la industria y del comercio y todos los demás accidentes de la vida que agravan la miseria de los pueblos. La ignorancia, el vicio, la falta de prevision y economía que ántes no aumentaban el infortunio de los pobres, con la libertad del trabajo son culpas de que el hambre, la desnudez y el desamparo de sus hijos les piden residencia. Entónces imploran los dones de la caridad pública, ó perecen abandonados de todo el mundo, porque la ley, al hacerlos libres, los hizo tambien responsables.

El Código penal ántes de la última reforma, consideró delito pedir habitualmente limosna sin la debida licencia, y castigaba al mendigo que bajo un motivo falso la hubiese obtenido, ó si continuase mendigando despues de haber cesado la causa del permiso (1).

En efecto, hay un interés de órden público en prohibir á todo hombre válido que implore de la caridad la subsistencia que debe ganar á costa de su trabajo. Es una ley de la naturaleza y de la sociedad comer el pan regado con el sudor del rostro, y quien la quebranta manteniéndose en un ócio voluntario y vive, como las plantas parásitas, á expensas de otro individuo, es un miembro pernicioso del estado cuya conducta merece severa represion y castigo.

1025.—Mas si el pobre es inválido y la administracion le nie-

(1) Arts. 263 al 266.

ga todo socorro, al pedir limosna obedece á la ley suprema de su conservacion sin causar la más leve ofensa al estado, porque si la beneficencia le cierra sus puertas ¿á dónde llamará sino á las de la caridad?

1026.—Resulta de lo expuesto que toda nacion bien ordenada no debe tener mendigos, pues la multiplicacion de asilos para los pobres excluye la necesidad de la limosna.

Infiérese igualmente que en donde la caridad social no llegue á tal grado de perfeccion, allí será de rigor que exista una policía de mendigos.

1027.—Toda legislacion acerca de ellos debe descansar en un principio, á saber, que la mendiguez no se ejerza sin licencia de las autoridades administrativas. El permiso para implorar la piedad del público es una garantía en favor de la sociedad y del mendigo: de aquélla, porque la ley no puede consentir que con el manto de la indigencia y de la incapacidad física se oculten vicios horribles, costumbres depravadas y tal vez se maquine contra el estado: de éste, porque distinguiendo el verdadero pobre del mendigo de profesion, la caridad pública será más liberal y sus dones se repartirán entre un número menor de necesitados. Los muchos pobres son el martillo, y el yunque es la sociedad.

1028.—Algunos escritores combaten el sistema anterior y proponen la libertad omnímoda de implorar la caridad pública, porque, dicen, al pobre debe concedérsele la libertad de mendigar, como al obrero la libertad de industria y la libertad personal á todos los miembros del estado. Suprimir la mendiguez sin violar las reglas de la justicia (prosiguen) es destruir la parte más degradante y afrentosa de la miseria; pero ni la prision, ni la cadena remedian la miseria, ni la eficacia de todo el Código penal alcanza hasta aliviar cuanto un óbolo de limosna. El infeliz padre de familia que carece de pan, cuyos recursos están agotados y cuyas facultades se niegan á todo trabajo, no tiene otro medio de evitar la muerte y sustentar á su familia que mendigar. Si las leyes de policía se ejecutan con rigor, castigan en él la miseria, el delito de ser pobre y enfermo y el experimentar en su vida necesidades comunes á todos los hombres (1).

1029.—Tales son en concreto los argumentos en apoyo de esta

(1) Véase Duchatel, *De la charité*, seconde partie, chap. V.

doctrina, bella como toda teoría apasionada, pero digna de censura considerada bajo el aspecto administrativo. La máxima de S. Vicente de Paul que la caridad debe cerrar los ojos y abrir los brazos, pertenece á la moral; más no será nunca recibida como regla de gobierno.

Una ley de pobres abarca y combina muy distintos intereses, políticos, económicos, de órden público, morales y religiosos. Al legislador corresponde pesarlos con imparcialidad, y en caso de duda, inclinarse á favorecer toda solucion que más se acerque á la moral. Cerrar los ojos á los abusos de la mendiguez y confundir el verdadero con el falso pobre, es abandonar la sociedad á esta lepra moderna que la consume, á esa enfermedad lenta que la mina: establecer una justa diferencia entre el infortunio y el vicio, es dispensar al pobre una proteccion legítima, reducir la pobreza, hacerla inofensiva, acrecer el bienestar y mantener la paz pública.

1030.—La legislacion de España fué en todos tiempos muy severa contra los falsos mendigos. «Algunos pobres hí ha (dice don Alonso el Sabio) que por sus trabajos ó por menesteres que han, podrian ganar de que visquiesen ellos, et otros, et non lo facen, ante quieren andar por casas ajenas gobernándose; et á estos tales por mayor derecho tiene Santa Eglesia de tollerles el comer, que de gelo dar, porque ellos dejan de lo ganar podiéndolo facer, et non quieren, ante tienen por mejor de lo haber por arlotería» (1); y el Rey don Pedro mandó que «ningunos omes ó mujeres que sean é pertenescan para labrar no anden baldíos, nin pidiendo nin mendigando, mas que todos trabajen, é vivan por labor de sus manos, salvo aquellos ó aquellas que ovieren tales enfermedades, ó lisiones, ó tan gran vejez, que lo non puedan facer» (2).

Apénas se celebraron Córtes algunas en el siglo XVI, en las cuales no se clamase contra los abusos de la mendiguez y no se propusiesen algunas providencias para atajarla y reprimirla. En las de Valladolid de 1518 y 1523 solicitó el reino que los pobres no pudiesen pedir fuera de los lugares de su naturaleza, como así fué dispuesto, y en las de 1525 se pidió que aun en los pue-

(1) Ley 40, tít. v, Part. I. V. tít. XXXIX, lib. VII Nov. Recop.
(2) Ordenamiento de los menestrales hecho en las Córtes de Valladolid de 1351, ord. 2. V. *Córtes de los antiguos reinos de Leon y Castilla*, t. II, p. 76.

blos de su naturaleza no anduviesen vagando los mendigos por las calles, sin licencia de alguna persona diputada por los Ayuntamientos para cuidar de este ramo de policía. Tal fué con leves diferencias la doctrina consagrada en la Novísima Recopilacion y la vigente hasta el dia, cuya mayor parte se halla confundida con las leyes represivas de la ociosidad y de la vagancia (1).

1031.—Segun el derecho administrativo más reciente, no se permite pedir limosna bajo ningun título ni pretexto en los pueblos en donde existen casas de socorro ó se distribuyen auxilios domiciliarios, cuidando las autoridades civiles de que esta prohibicion sea guardada. En los restantes sólo puede pedir limosna quien tenga licencia por escrito de la autoridad local, despues de bien informada del estado de pobreza y de sus motivos (2).

Los gobernadores de provincia disponen la traslacion de los mendigos á los pueblos de su domicilio ó naturaleza, cuyas autoridades, prévios los informes convenientes para conocer las verdaderas necesidades de cada uno, les prestan los socorros oportunos. Ningun eclesiástico extranjero sea secular ó regular, puede viajar por el reino para hacer cuestaciones ó pedir limosna, ni las autoridades deben permitirle su entrada, cuando tal fuere su objeto (3).

1032.—Trasladar, dice M. Duchatel, no es destruir. Disponer una batida contra la miseria es acosarla por un lado para que se refugie en otro en donde tiene necesidad de igual asistencia. Los mendigos no acuden sino á los parajes más favorecidos por la abundancia del trabajo ó por una caridad más ardiente: expulsarlos á viva fuerza equivale á despojarlos del derecho comun de los ciudadanos, alejando al obrero del trabajo y al pobre de la beneficencia (4).

Aceptado el principio de la libertad de mendigar, esta doctrina es su forzosa consecuencia; así como reconocida la necesidad

(1) V. *Historia de la economía política en España*, tom. II, cap. LIII.

(2) Reglamento de beneficencia, arts. 94 y 96.

(3) Ley 11, tít. I, Nov. Recop., real órden de 11 de Octubre de 1857 y reglamento de beneficencia, art. 95.

(4) *De la charité*, seconde partie, chap. V. La doctrina de M. Duchatel guarda perfecta analogía con la de nuestro Fr. Domingo de Soto que razonaba de esta manera: Los pobres por fuerza han de ser como la hormiga que han de subir al cogollo; y así como hay tierras más ó ménos estériles, así las hay de más ó ménos caridad, y padecerian los pobres necesidad, si no pudiesen acudir donde hay más limosnas. *Deliberacion en la causa de los pobres.*

de una policía especial para los pordioseros, tambien se deriva la regla comun de su traslacion á los pueblos de su orígen ó vecindad. Allí pueden ser perfectamente distinguidos el verdadero pobre y el mendigo de oficio, castigado éste y socorrido aquél en proporcion de sus necesidades.

La ley, sin embargo, no prevé un caso muy posible en el cual debiera hacer una excepcion terminante, á saber, cuando el número de pobres de un distrito municipal fuere tan considerable, que el socorrerlos se convirtiese en carga muy pesada para los vecinos. Entónces no seria equitativo que ellos solos soportasen el gravámen, ántes los principios de la justicia y las reglas de la conveniencia pública demandan que acudan en auxilio del Ayuntamiento, ya la provincia, ya el estado, segun lo grave del mal y lo difícil del remedio.

CAPÍTULO XVI.

De la instruccion pública.

1033.—La sociedad no satisface su deuda procurando solamente la conservacion de las personas, pues tiene todavía grandes deberes que cumplir en cuanto á su perfeccion. Por ley constante de la naturaleza el hombre es perfectible hasta un grado incierto de bondad; y hácia este porvenir oscuro camina sin descanso impelido por las oleadas de las generaciones que se suceden y reemplazan en el dilatado espacio de los siglos. La aptitud de nuestras facultades para toda mejora y el deseo innato, ardiente, eterno de aspirar al bien absoluto, nos manifiestan que la perfeccion es una condicion de nuestra existencia individual, y el progreso una ley de nuestra existencia colectiva.

Mas la sociedad no progresa si los individuos no se perfeccionan, porque en el estado reflejan, como en espejo fiel, las virtudes y los vicios de sus miembros. Si la administracion, pues, pretende formar al ciudadano, debe empezar formando al hombre, y á éste tomarle de los brazos de la naturaleza, cuando su alma, vírgen todavía, cede dócilmente á toda enseñanza. La niñez y la primera juventud son las edades más perfectibles, y estos breves períodos de la vida las épocas favorables para influir en nuestro corazon y en nuestro entendimiento por medio de la educacion doméstica ó social.

1034.—Educacion es el conjunto de aquellas influencias que desarrollan en la criatura los dones del Criador, que dan al hombre todo el valor posible segun su naturaleza, y que contribuyendo á su perfeccion durante el curso de la vida, le disponen al exacto cumplimiento de sus deberes morales y políticos. Este aprendizaje de la vida es objeto de inmensa importancia á los ojos del individuo y del Gobierno, y asunto igualmente propio de la filosofía y de la administracion. Interesa á la fé religiosa, á la Constitucion del estado, á la suerte futura de las clases superiores é inferiores, á las relaciones complejas de los poderes espiritual y temporal. La buena educacion forma el corazon del hombre, conserva la pureza de las costumbres, modera la intemperancia de los deseos, inspira el respeto á la ley, infunde el amor á la justicia, eleva el carácter nacional, y en suma, nada grave é importante sucede en la region de las ideas ó en el mundo de los hechos, que no sea determinado ó no pueda ser moderado ó combatido por el influjo casi omnipotente de la educacion popular.

1035.—La idea de instruccion está comprendida en la de educacion, porque quien nos ilustra nos explica tambien nuestros derechos y deberes, y quien suaviza las costumbres moraliza los pueblos, supuesto que es quitar al vicio la mitad de su daño despojarle de su grosería.

1036.—La instruccion general es el pan moral de los pueblos y la garantía más eficaz del órden interior: por eso las cuestiones de enseñanza son altas cuestiones de estado. Dadme la instruccion pública durante un siglo, decia Leibnitz, y yo mudaré la faz del mundo. Si en el vacío de las creencias religiosas descubrimos la raíz de muchos crímenes, un número no menor tiene

su orígen en la falta absoluta de instruccion. La ignorancia es la irreligion de la inteligencia, la cual no engendra ménos delitos que la irreligion de la fé. Ésta pervierte la conciencia desterrando ó falseando la nocion del deber, y aquélla oscurece el entendimiento y le extravía, y no permite al hombre formar idea clara de la utilidad. El hombre rara vez es malo cuando conoce la felicidad ó comprende el interés que le llama á ser bueno. La fé religiosa nos inspira el sentimiento moral, y la instruccion forma la *conciencia intelectual* cuya necesidad crece al compás que se debilitan las creencias. La estadística de las prisiones prueba que la suma ignorancia es un hecho casi general entre los sentenciados á reclusion.

1037.—La inteligencia es auxiliar de la fuerza y por lo mismo la instruccion compañera del trabajo. *Homo quantum scit, tantum potest,* dijo Bacon. Vano y ridículo intento seria el de un Gobierno que pretendiese fomentar la riqueza pública de un modo empírico, como si las ciencias no arrastrasen en su progreso á la agricultura, á las artes, al comercio, y como si toda industria próspera y floreciente no fuese la ingeniosa aplicacion de ciertas leyes de la naturaleza que el sabio descubre y otros emplean para modificar la materia.

1038.—No se tema que la instruccion popular llegue á ser excesiva, y que extendiéndose á demasiadas clases de la sociedad produzca el abandono de las profesiones mecánicas, y avivando la inclinacion á las carreras literarias multiplique las ambiciones ilegítimas y temerarias y las ilusiones de la vanidad; lo que sí debe temerse es la instruccion incompleta, los conocimientos vagos y superficiales, el divorcio de la ciencia y la moral, y los errores de la administracion cuando no proporciona á la juventud los estudios profesionales en que funda su porvenir y el de sus familias.

Las clases obreras que tanto derecho tienen á la proteccion del Gobierno, mejorarán de suerte cuando una instruccion sólida, es decir, literaria, moral y religiosa penetre hasta ellas, porque no sólo será entónces más lucrativo su trabajo, sino que inspirándoles el sentimiento de la prevision y el amor al órden y á la economía, obtendrán mayor parte en la distribucion de los bienes de la fortuna.

1039.—La direccion y gobierno supremo de la instruccion pú-

blica pertenece en España al ministro de Fomento auxiliado por un Consejo y una direccion especiales. Los gobernadores en cada provincia, los alcaldes en los pueblos, y además los jefes particulares de los establecimientos de instruccion completan el número de las autoridades encargadas de velar por la enseñanza pública, dirigirla y proteger su desarrollo; de suerte que nuestra administracion está muy léjos de abandonar el progreso intelectual á sí mismo, declarándolo exento de toda intervencion del estado.

1040.—Este principio subsistió en España sin la menor contradiccion, hasta que fué proclamada la libertad de enseñanza en una época reciente, y más tarde reconocido el derecho de todo español á fundar y mantener establecimientos de instruccion ó educacion, sin prévia licencia, salva la inspeccion de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad (1).

1041.—Desde entónces la libertad de enseñanza dió orígen á una viva controversia, la cual más contribuyó á oscurecer y extraviar la opinion que á ilustrarla y dirigirla, porque no todos interpretaron aquellas palabras en igual sentido. Para unos libertad de enseñanza significó la abdicacion del Gobierno en materia de instruccion pública y su abandono á la industria privada, como la libertad del trabajo. El Gobierno (dijeron) es incompetente para enseñar, porque no hay ciencia oficial. Discernir la verdad del error pertenece á la razon y no á la autoridad. Cuando el Gobierno dirige la enseñanza opone su criterio á la poderosa y fecunda iniciativa de los particulares. La libertad es un bien supremo, y aplicada á la instruccion lleva la luz á toda inteligencia, miéntras que la intervencion de la autoridad la apaga. No, la enseñanza no puede ni debe ser una funcion del estado.

1042.—Los que así discurrian, olvidaban que son dos cosas muy distintas profesar una doctrina, exponerla y divulgarla, y organizar la instruccion creando escuelas públicas, sosteniéndolas, instituyendo profesores, y velando por la conservacion del órden y la disciplina entre los alumnos. En rigor no es el Gobierno quien enseña, sino que confía la enseñanza á un cuerpo docente, órgano é intérprete de la ciencia en nombre del esta-

(1) Decretos de 14 y 21 de Octubre de 1868, y Constitucion de 1869, art. 24.

do, á la manera que el Gobierno tampoco administra justicia, pero instituye los jueces y magistrados que deben administrarla.

1043.—Otros entendieron por libertad de enseñanza la ausencia de todo régimen y disciplina en los establecimientos públicos, para que la iniciativa de los particulares no hallase obstáculo á su desarrollo en la intervencion oficial. Completaba este sistema un profesorado independiente como el sacerdocio, que no reconocia la autoridad del Gobierno en materia de enseñanza, y aun repugnaba su alta inspeccion por atentatoria contra un derecho absoluto é inviolable.

1044.—Este sistema no resiste á la crítica más liviana. Ó la enseñanza es una funcion social, ó una funcion del estado. Si lo primero, tiene su vida propia como toda institucion nacida en el seno de la sociedad, no por la voluntad del legislador, sino por la naturaleza misma del hombre en cuanto sér inteligente, libre y sociable. En tal caso deben desaparecer todos los establecimientos públicos de instruccion, así como el profesorado oficial, porque toda la enseñanza cae en el dominio de la industria privada. El profesor usa de su derecho, y no reconoce la autoridad del Gobierno que se limita á proteger la libertad del trabajo.

Si la enseñanza es una funcion del estado, compete al Gobierno dirigirla valiéndose de profesores que constituyen una jerarquía académica encargada de prestar un servicio público con entera libertad, miéntras no descienda de las serenas y tranquilas regiones del pensamiento para subvertir el órden social. Si la cátedra se convierte en tribuna, el profesor abusa de su derecho, y pierde el que tenia á exigir respeto á su ciencia y dignidad.

Suponer que la enseñanza pública se compadece con un profesorado libre y exento de toda intervencion oficial, es un error manifiesto, porque envuelve una contradiccion de principios innegable. El nudo de la cuestion estriba en establecer la conveniente armonía entre la autoridad y la libertad.

1045.—El mejor medio, tal vez el único de resolver el problema, es admitir la competencia de la enseñanza pública y la privada. Este sistema concilia ambos extremos, porque la libertad de enseñanza así entendida, excluye y condena todo privilegio, todo monopolio. El estado puede crear y sostener escuelas públicas y someterlas á cierto régimen y disciplina. No hay razon para que se niegue al Gobierno un derecho que no se disputa á

los particulares, sobre todo miéntras subsistan los grados académicos y los títulos profesionales.

Al lado de la instruccion pública crece y se desarrolla la privada, aquélla bajo la autoridad del Gobierno, y ésta libre, sin menoscabo del derecho de inspeccion y vigilancia que le corresponde en interés del órden, de la moral y de la higiene. El estado, cuando organiza la enseñanza, no sólo no usurpa los derechos del individuo y la familia, sino que convida á la participacion activa en la instruccion y educacion del pueblo á todos los ciudadanos.

1046.—Miéntras la ilustracion no sea tan general y la iniciativa individual tan poderosa y fecunda que un pueblo sepa y quiera enseñarse á sí mismo, el concurso de ambas fuerzas será necesario. En proporcion que la razon humana se desenvuelva y perfeccione, la accion del poder público se irá retirando, porque el movimiento natural y espontáneo de la sociedad suplirá con ventaja el impulso y direccion del Gobierno. Así pues, si es cierta la ley del progreso, la libertad de enseñanza crecerá al compás de la civilizacion del mundo hasta ponerse al nivel de todas las demás libertades.

CAPÍTULO XVII.

De la instruccion primaria.

1047.—La instruccion primaria, dijo M. Guizot, es la deuda de la nacion para con todos sus hijos. En la declaracion de los derechos del hombre y del ciudadano que precede á la Constitucion de la República francesa de 1793, se proclama el principio que la instruccion es la necesidad de todos. En efecto, hoy más que nunca, la instruccion primaria debe tener á los ojos del le-

gislador la importancia y trascendencia de una verdadera necesidad social. La libertad que desciende de las altas regiones de la filosofía al terreno de la política y penetra las clases inferiores del estado, sería un don funesto, si no la moderase cierto grado de instruccion popular. Sin ella el movimiento del siglo podria empeñar á nuestra generacion en sendas peligrosas, porque el ámplio ejercicio de los derechos políticos, no regido por la conciencia de los deberes correlativos, producirá por lo ménos tantos males como bienes.

La instruccion primaria abre camino á la educacion sólida del pueblo, y ésta resuelve el grave problema del advenimiento de la democracia al poder sin revoluciones sangrientas y sin funestos trastornos.

De tal manera completa la instruccion primaria la existencia del individuo, que quien no sabe leer ni escribir vive en perpétua minoridad, porque para los negocios más comunes de la vida há menester acudir á manos mercenarias, ó se ve precisado á mendigar el favor ajeno. Por eso mismo algunos escritores reclaman de los Gobiernos el fomento de la instruccion primaria, para que pueda la ley declarar que el no saber leer y escribir sea una incapacidad política, sin que el saber se erija en privilegio social.

En donde quiera que existe el sufragio universal, la instruccion primaria universal es de rigor. «Teneis sufragio universal, y no saben leer vuestros electores!» escribia en 1870 un coronel aleman á un publicista francés. Mr. Lowe dijo en el Parlamento inglés á propósito de cierta reforma electoral: «Pedís el sufragio universal, y yo reclamo la instruccion obligatoria, porque es preciso enseñar, cuando ménos á leer, á los que mañana serán nuestros superiores».

La Constitucion de 1812 establecia que desde el año 1830 nadie que no supiese leer y escribir seria admitido al ejercicio de los derechos de ciudadano (1). A pesar de este buen deseo y de las reiteradas y discretas providencias que se dictaron, sobre todo desde el restablecimiento en España del gobierno representativo, causa honda pesadumbre considerar que de 15.673.481 habitantes que hay en la Península y sus islas adyacentes,

(1) Art. 25.

11.837.415 no saben leer; 705.660 saben leer y no escribir, y sólo 3.130.015 saben leer y escribir: por manera que más de 12 millones y medio de españoles carecen de toda instruccion primaria ó la poséen en cortísimo grado (1). ¡Cuán arraigado se halla aun entre nosotros el vergonzoso imperio de la ignorancia!

1048.—La ley eleva á precepto el deber moral que tienen los padres y tutores de procurar á sus hijos ó pupilos desde la edad de seis años hasta la de nueve, aquel grado de instruccion que necesita todo hombre, y aun más todo ciudadano. La autoridad amonesta á los negligentes, y cuando no basta la persuasion, los compele á enviar los niños á la escuela. El alcalde corrige estos descuidos con la multa de dos á veinte reales, salvo si los padres ó tutores suplen la enseñanza pública con la particular ó doméstica, ó si no hay escuela en el lugar ni á distancia proporcionada para que los niños puedan concurrir cómodamente á ella, y el Código penal castiga la falta que cometen los padres de familia si descuidan la educacion de sus hijos, y los tutores, curadores ó encargados de un menor de quince años que desobedecen el precepto de la enseñanza obligatoria (2).

1049.—Dudan algunos si la enseñanza obligatoria es compatible con la razon y el derecho. Dicen los adversarios de este principio que la intervencion del estado en semejante caso atropella los fueros de la autoridad paterna; que no debe el magistrado violar el santuario de la familia; que el interés individual fija la regla y determina la sancion del culpable abandono, y en fin, que no hay medios coercitivos de segura eficacia para que sea verdad la instruccion primaria obligatoria.

Digna, muy digna de respeto es la autoridad paterna; pero la moral no consiente el poder absoluto que presidia á la organizacion de la familia romana. La naturaleza impone á los padres el deber de alimentar á sus hijos, y pocos serán los que resistan al impulso de su corazon. Contra esos pocos sin embargo se alza la ley que transforma en civil la obligacion natural de los alimentos. Y si la ley manda al padre que socorra al hijo con el pan del cuerpo, ¿no podrá mandarle asimismo que le suministre el pan del espíritu?

(1) Anuario estadístico de 1860-1861, pág. 45. Faltan en la cuenta 391 individuos que no han podido ser clasificados.

(2) Ley de 9 de Setiembre de 1857, arts. 7 y 8, y Código penal, art. 603.

En Inglaterra, en donde se rinde culto á la familia y se reputa lugar sagrado el hogar doméstico, existen leyes que prohiben sean admitidos en las fábricas los niños menores de cierta edad, y limitan las horas del trabajo permitido á los mayores, no obstante la autoridad paterna y la libertad de los contratos; y si esto hace el poder público mirando á la salud y robustez de la infancia, ¿no habrá derecho á declarar la instruccion primaria obligatoria como precepto de higiene moral?

¡El interés privado! Millares de ejemplos acreditan que los más generosos esfuerzos por propagar y difundir la instruccion primaria se estrellan contra la indiferencia de las corporaciones populares, la natural apatía de los campesinos y la vulgar preocupacion que es tiempo perdido el que se emplea en las escuelas. Rara vez un padre que no sabe leer ni escribir llega á persuadirse de que su hijo debe aprender lo que él ignora, y así se perpetúa la ignorancia por espíritu de rutina.

1050.—No hay remedio: si la instruccion primaria ha de ser universal, es preciso hacerla obligatoria. La mejor prueba de que sólo por este camino se logra vencer la inercia de los pueblos, nos la ofrece el estado floreciente de la instruccion primaria en el Norte de Europa. En Noruega, Suecia y Dinamarca, en Prusia, Austria, Baviera, Sajonia y toda la Alemania, tan superior por su general cultura á Francia é Inglaterra, y en casi todos los cantones de Suiza, la ley impone á los padres de familia el deber de enviar sus hijos á la escuela. En el Mediodía, además de España, Italia y Portugal aceptaron el principio. Francia vacila, é Inglaterra no se atreve á romper con la tradicion. ¿Qué más? Dos estados de América, el Connecticut y el Massachusets, dictaron leyes severas en igual sentido sin los escrúpulos de conciencia que asaltan á los sectarios de la doctrina que el estado debe encerrarse en la accion puramente negativa de impedir el mal, siendo propio del individuo promover el bien (1).

1051.—Varios son los medios coercitivos que se emplean para reducir á la práctica el principio de la enseñanza obligatoria, á saber, la pública reprension de los negligentes, la privacion tem-

(1) «Previendo la ley (de Massachusets) los casos de negligencia ó resistencia, facultó á las autoridades locales para apartar los hijos y servidores de los padres y de los amos que descuidasen el aprovechamiento de los medios de instruccion, y ponerlos á cargo de jefes de familia que fuesen considerados dignos de esta confianza. Carlier, *Hist. du peuple américain*. t. I, p. 254.

poral de los derechos políticos, la incapacidad legal para obtener ciertos cargos lucrativos, la multa, la exclusion de las obras que emprenda ó de los socorros que distribuya el municipio, etc. El círculo humanitario de Alost (Bélgica) dirigió al Cuerpo legislativo una peticion para que todo jóven que á los diez y nueve años no supiese leer y escribir fuese soldado de derecho sin suerte, de modo que con ellos en primer lugar se cubriese el contingente de cada pueblo.

1052.—La autoridad debe agotar todos los recursos de la persuasion y el ejemplo para combatir la ignorancia, ántes de acudir á los medios coercitivos que menoscaban la potestad de los padres sobre sus hijos; pero si sus consejos no fuesen escuchados, nada hay más justo y conveniente que la accion directa y positiva.

1053.—La educacion interesa al individuo, pero tambien al estado. La sociedad política, como la doméstica, subsiste en virtud de los derechos y deberes que ligan las partes con el todo. La misma libertad espera el triunfo de su causa de la adopcion de un sistema de enseñanza que favorezca el desarrollo de las facultades del hombre. El mayor enemigo de la libertad es la ignorancia, porque el ejercicio de los derechos políticos sin cierto grado de instruccion, léjos de servir para establecer y afirmar un órden legal, condena á los pueblos á la perpétua oscilacion entre la anarquía y el despotismo.

Ninguna clase de industria perecerá por la falta del débil apoyo de la infancia retenida algunas horas en la escuela; al contrario, la instruccion de los obreros es el medio más eficaz de atenuar los inconvenientes de una excesiva division del trabajo, porque el hábito de practicar las mismas operaciones debilita y acaba por extinguir la luz de la inteligencia. Para que el hombre no se convierta en máquina, es preciso que la razon dirija el empleo de las fuerzas.

Si contra todas las probabilidades la instruccion primaria obligatoria diese por resultado inmediato una momentánea elevacion de los salarios, pronto seria compensada aquella desventaja con las ventajas de la mayor actividad y penetracion de los obreros que á sus dotes comunes reuniesen los beneficios inestimables de una educacion superior al nivel comun. El trabajo inteligente es y será siempre el más productivo.

1054.—La instruccion popular influye sobremanera en la reforma de las costumbres. La ignorancia engendra el vicio, y el vicio es el impuro manantial de multitud de crímenes. Cuando las escuelas están desiertas, están las cárceles pobladas de delincuentes. La defensa de la sociedad exige la instruccion primaria obligatoria, si la voluntaria conduce al abandono.

1055.—Supuesta la obligacion legal, la instruccion primaria no debe ser gratuita sino en favor de los pobres: los niños de familias acomodadas pagan la retribucion semanal ó mensual que determinan los Ayuntamientos y forma parte de la dotacion de los maestros (1).

En realidad, la enseñanza pública siempre es retribuida, y toda la diferencia consiste en el modo de satisfacer el gasto. El principio que el estado paga la enseñanza de los ricos y los pobres, se funda en la igualdad segun la democracia, ó en el espíritu de secta inherente á la absoluta libertad religiosa; pero considerada la cuestion en abstracto, hacer pagar al estado por todos indistintamente, es un exceso, si no un abuso.

1056.—Razones de justicia y conveniencia inclinan el ánimo á optar por el sistema de la enseñanza retribuida y gratuita adoptado en España: de justicia, porque quien puede proporcionarse la instruccion primaria á sus expensas, no debe ser gravoso al estado; y de conveniencia, porque una enseñanza enteramente gratuita inspira poco interés á los que pueden gozar de sus beneficios. En nada se estima lo que nada cuesta. Sea gratuita para los indigentes, y basta. Decir que esta excepcion los humilla, es reprobar todos los actos de beneficencia, y lisonjear las pasiones más ruines y mezquinas.

1057.—Del principio que la enseñanza es libre en todos sus grados y cualquiera que sea su clase, naturalmente se dedujo la absoluta libertad de la instruccion primaria. El Gobierno primero, y despues las Córtes, al proclamarla, confiaron en la poderosa y fecunda iniciativa de los individuos y de las corporaciones populares; más una triste experiencia probó contra la bondad del sistema, por lo ménos en su aplicacion á España.

1058.—Los Ayuntamientos y las juntas locales de quienes esperaba el Gobierno grandes *sacrificios por aumentar la cultura*

(1) Leyes de 9 de Setiembre de 1857, art. 9, y 21 de Julio de 1838, art. 18.

de los pueblos, mostraron que tenian *vida propia*, cerrando escuelas, destituyendo maestros sin causa ó recompensando sus buenos servicios con el hambre y la miseria; y á tal punto llegaron el abuso y el escándalo, que se hizo necesaria la intervencion del poder central (1).

A la clausura de las escuelas opuso la órden apremiante de abrirlas y conservarlas: á la vergonzosa penuria de los maestros la obligacion de satisfacer los gastos de la enseñanza: á las destituciones arbitrarias el respeto á los derechos adquiridos, las formas protectoras y la facultad de separar reservada al Gobierno; en fin, á los extravíos de aquella libertad que *debia llevar la luz á toda inteligencia*, el criterio de la autoridad superior en la cual el estado se personifica, aunque *la enseñanza no es funcion del estado.*

1059.—La instrucion primaria se divide en pública y privada: es pública cuando la enseñanza se da en escuelas sostenidas en todo ó en parte con los fondos públicos ó con legados, obras pías ó fundaciones, y llámase privada cuando la niñez la recibe de maestros particulares (2).

Subdivídese la primera en elemental y superior: aquélla, si fuere completa, abrazará la lectura, escritura, elementos de aritmética y gramática castellana, principios de moral, religion é historia sagrada y breves nociones de agricultura, industria y comercio; y ésta, además de una prudente ampliacion de los ramos expresados, comprende los principios de geometría, dibujo lineal y agrimensura, rudimentos de historia y geografía especialmente de España, y nociones generales de física é historia natu-

(1) No podemos resistir á la tentacion de invocar aquí el testimonio del mismo Gobierno, autor de la libertad de la enseñanza, que en un documento oficial dijo: «Confió el Gobierno en que el buen deseo é ilustracion de estas corporaciones serian el auxiliar más poderoso de sus miras en pro de la instruccion popular... pero la inexperiencia de algunas Juntas, la actividad irreflexiva de otras y la inercia de la generalidad, han dado lugar á que el Gobierno fije su atencion en este punto, y vea con disgusto que estas Juntas, creadas para el bien y la prosperidad de la enseñanza pública, son en algunas provincias sus más rudos adversarios, y defraudan por completo las esperanzas que al instalarse hicieron concebir á la nacion. Han patrocinado á los pueblos que arrojaron sin paga á los maestros: han decretado por sí y ante sí separaciones, sin escuchar siquiera al destituido: han promovido y aprobado la supresion de escuelas, y hay alguna que pretende ponerse de frente al Poder ejecutivo, como si éste, injusto ó tiránico, no defendiera y patrocinara lo mismo que los pueblos y las provincias debieran ensalzar con más ahinco.» Orden de 8 de Abril de 1869.

Despues de esta áspera reprension ¿qué pensar de la poderosa y fecunda iniciativa de las corporaciones populares?

(2) Ley de 9 de Setiembre de 1857, art. 97.

ral acomodadas á las necesidades más comunes de la vida (1).

En todo pueblo de 500 almas debe haber necesariamente una escuela completa de niños y otra, aunque sea incompleta, de niñas. Las incompletas de niños sólo se consienten en los pueblos de menor vecindario.

En los pueblos que lleguen á 2.000 almas, debe haber dos escuelas completas de niños y otras dos de niñas: en los que tengan 4.000, tres, y así sucesivamente, aumentándose una escuela de cada sexo por cada 2.000 habitantes, y contándose en este número las escuelas privadas; pero la tercera parte á lo ménos serán siempre escuelas públicas.

Los pueblos que no lleguen á 500 habitantes deben reunirse para formar juntos un distrito en donde se establezca escuela elemental completa, siempre que la naturaleza del terreno permita á los niños concurrir á ella cómodamente. En otro caso cada pueblo debe establecer una escuela incompleta, y no siendo posible, tenerla á lo ménos por temporadas.

En las capitales de provincia y poblaciones que lleguen á 10.000 almas, una de las escuelas públicas debe ser superior; y los Ayuntamientos por su parte pueden tambien establecerla en pueblos de menor vecindario cuando lo crean conveniente, sin perjuicio de la enseñanza elemental.

El Gobierno cuida además de abrir en las capitales de provincia y pueblos que lleguen á 10.000 almas, escuelas de párvulos, y de fomentar el establecimiento de lecciones de noche ó de domingo para los adultos cuya instruccion hubiere sido descuidada. Los pueblos que cuenten 10.000 ó más habitantes, deben tener una enseñanza de esta clase, y otra de dibujo lineal y de adorno con aplicacion á las artes mecánicas.

Debe asimismo el Gobierno promover la enseñanza de los sordo-mudos y ciegos, cuidando que haya á lo ménos una escuela de esta clase en cada distrito universitario.

Las públicas de primera enseñanza están á cargo de los pueblos respectivos, que incluyen en los presupuestos municipales, como gasto obligatorio, las partidas necesarias para su sostenimiento. El Gobierno auxilia á los que por sí solos no pueden costear los gastos de la primera enseñanza (2).

(1) Ley de 9 de Setiembre, art. 2.
(2) Ley de 9 de Setiembre, arts. 97 al 108, y reales órdenes de 19 de Octubre de 1850 y 18

La nueva ley de administracion municipal confirma la obligacion impuesta á los Ayuntamientos por las anteriores de proveer con arreglo á las necesidades y recursos de los pueblos, al fomento de la instruccion primaria (1).

Leyes y reglamentos especiales señalan los deberes particuláres de los maestros para con sus discípulos. Por no descender á tan minuciosos pormenores, indicaremos solamente que les está prohibido enseñar otra ortografía que la adoptada por la Academia Española, y aplicar castigos que causen lesion en los miembros, ofendan el pudor ó tiendan á debilitar el sentimiento del honor en quien los sufre, al paso que degradan y envilecen á quien los impone (2).

Artículo 1.º—*Maestros de primera enseñanza.*

1060.—Principios.
1061.—La ley exige garantías á los maestros.
1062.—Condiciones necesarias para obtener el título de maestro.
1063.—Maestros públicos.
1064.—Provision de las vacantes.
1065.—Intervencion del clero en la primera enseñanza.

1060.—De la alianza de tres principios y de su feliz combinacion depende la existencia de un buen sistema de instruccion primaria: el principio de la libertad individual, es decir, de la justa libertad de las familias y de los maestros: el principio municipal para colmar los vacíos que dejen la accion y los esfuerzos particulares, y la intervencion del estado á fin de suplir la ausencia ó la ineficacia de los anteriores.

1061.—Aunque la profesion de maestro de primera enseñanza fué declarada libre (3), siempre quedó la privada sujeta á ciertas condiciones prévias cuyo conjunto constituye la vigilancia é inspeccion que el Gobierno ejerce en este ramo importante de la educacion individual. Cualquiera podia abrir una escuela,

de Marzo de 1860. V. el reglamento general de 20 de Julio de 1859 y el particular para la enseñanza de sordo-mudos y ciegos de 30 de Octubre de 1863.

(1) Ley municipal, art. 68.

(2) Decreto de las Córtes de 17 de Agosto de 1813, restablecido en 31 de Enero de 1837, reglamento de las escuelas de 26 de Noviembre de 1838, y reales órdenes de 25 de Agosto de 1834 y 25 de Abril de 1844.

(3) Ley 7, tít. I, lib. VIII, Nov. Recop.

siendo maestro examinado, pero con la obligacion de someterse á las disposiciones que respecto al método y materias de la enseñanza señalaba la ley (1).

La libertad de la enseñanza primaria está nuevamente consignada en la legislacion vigente como principio; más el estado se reserva una justa intervencion que limita el derecho de los particulares en bien del público, exigiendo garantías de aptitud y moralidad, segun veremos al hablar de los maestros.

1062. El Gobierno ejerce este influjo en la enseñanza privada, pidiendo á la persona que quiera establecer por su cuenta y dirigir una escuela primaria las siguientes circunstancias:

I. Ser español (2).

II. No haber sido condenado á penas aflictivas ó que lleven consigo la inhabilitacion absoluta para cargos públicos ó derechos políticos, á no obtener una rehabilitacion suficiente y especial para la enseñanza.

III. Justificar buena conducta.

IV. Tener título de maestro correspondiente al grado de la escuela que haya de establecer. Los que regenten escuelas elementales incompletas quedan exceptuados de este requisito, bastándoles un certificado de aptitud y moralidad (3).

Los directores de las Escuelas normales expiden los títulos de maestros y maestras de instruccion primaria elemental y superior y de párvulos, conforme al principio que todos los diplomas académicos sean autorizados por los jefes de los establecimientos en donde los aspirantes hayan acreditado su aptitud, natural consecuencia de la libertad de enseñanza (4).

1063.—Los maestros públicos deben reunir las mismas condiciones de aptitud y moralidad, aunque las escuelas estén sujetas á derecho de patronato.

1064.—En la provision de las plazas vacantes de maestros de instruccion primaria se siguen varias reglas segun la dotacion de las escuelas.

I. El rector del distrito universitario provée las escuelas pú-

(1) Real decreto de 30 de Abril de 1826.
(2) Ley de 30 de Junio y órden de 16 de Agosto de 1869.
(3) Ley de 9 de Setiembre, arts. 167, 168, 180 y 181.
(4) Ley de 21 de Julio de 1838, art. 25, órden de 1.º de Mayo de 1844, decreto de 21 de Diciembre de 1868, circular de 20 de Octubre de 1869, y órden de 21 de Diciembre del mismo año.

blicas de niños cuya dotacion no llegue á 4.000 reales, y de niñas dotadas con ménos de 3000.

II. La direccion del ramo nombra los maestros cuyo haber, siendo superior á 4.000 reales, no llegue á 6.000, y las maestras de sueldo superior á 3.000 reales é inferior á 5.000.

III. Los cargos de la primera enseñanza que tengan más alta remuneracion, son de real nombramiento.

IV. Las escuelas sujetas á patronato se provéen conforme á la voluntad del fundador en personas en quienes concurran los requisitos de la ley y con aprobacion de la autoridad á la que corresponderia hacer el nombramiento, á no mediar el derecho de patronato.

Si los patronos no hacen la provision dentro del plazo señalado en los reglamentos, pierden por aquella vez su derecho que cede en favor de la administracion (1).

Las escuelas de que trata el núm. I se provéen sin necesidad de oposicion á propuesta de las Juntas provinciales de Instruccion pública, teniendo en cuenta los méritos de los aspirantes. Las de mayor sueldo por oposicion. Las traslaciones y ascensos se conceden en la forma que los reglamentos determinan sin nuevos ejercicios (2).

1065.—El Gobierno procuró interesar al clero en el fomento y desarrollo de la instruccion primaria, declarando compatible el ministerio parroquial con el magisterio público en las escuelas elementales incompletas (3). Su colaboracion es en verdad un hecho necesario, principalmente en un pueblo católico, porque así como no hay una separacion absoluta entre el órden moral y el material, así tambien no se concibe un completo divorcio de la religion y del estado. La union del párroco y del maestro principalmente en las escuelas rurales, seria un medio eficaz de mejorar la educacion, porque ambos ejercen una autoridad análoga y una comun influencia; pero la ley en esta parte ha sido hasta ahora, y creemos que será en adelante, infecunda. Mas ya que la union no se consiga, importa en extremo que reine la con-

(1) Ley de 9 de Setiembre, arts. 182, 183 y 184, órden de 1.º de Abril de 1870, decreto de 29 de Julio de 1874 y órden de 10 de Noviembre del mismo año.

Sobre las escuelas de patronato V. reales órdenes de 21 de Noviembre de 1845 y 24 de Abril de 1846, y real decreto de 30 de Marzo de 1849.

(2) Ley de 9 de Setiembre, arts. 182 y 188; y real órden de 10 de Agosto de 1853.

(3) Ley cit., art. 189.

cordia entre el sacerdote y el preceptor, para que no se borre el sello de la fé necesario á toda instruccion popular.

Artículo 2.º—*Escuelas normales.*

1066.—Los maestros son verdaderos custodios de la moral pública y responsables ante Dios y los hombres de los tiernos corazones y de las almas vírgenes que el estado ó los padres confían á su cuidado; pues segun que su enseñanza fuere buena ó mala, así saldrán de sus manos miembros útiles ó corrompidos, los niños que educaren para la familia y la sociedad. Pudiéramos llamarlos verdaderos funcionarios públicos, cuyo encargo es desenvolver el principio moral y las facultades intelectuales de la nacion influyendo en la dócil infancia; de donde se colige que la ley debe procurar con grande empeño que ellos, por su parte, reciban otra educacion preparatoria, á fin de establecer la unidad de miras y de accion conveniente entre el consejo de los padres, las lecciones de la escuela y la enseñanza oficial.

Sólo enlazando estos tres períodos de la educacion y subordinándolos á un plan uniforme, es posible sembrar la virtud y combatir los vicios de la sociedad moderna, inspirando á las nuevas generaciones la fé en la Providencia, la santidad del deber, la sumision á la autoridad paterna, el amor á las leyes, la obediencia á los poderes y el respeto á los derechos de todos. Imbuidos en estas máximas nuestros hijos gozarian de la calma y vivirian en la concordia que nosotros en vano pedimos á la sociedad, es decir, á nuestras tibias creencias y á nuestras turbulentas pasiones.

1067.—Tal es el pensamiento que presidió á la fundacion de las Escuelas normales, verdadero plantel de maestros, porque allí se forman todos los destinados por el Gobierno á difundir la instruccion primaria, recibiendo la enseñanza conveniente á su ministerio, estudiando el arte de la educacion y corrigiendo su propio carácter. La prosperidad de la instruccion primaria estriba en

la prosperidad de las Escuelas normales: en ellas está encerrado el porvenir de la educacion popular, pues la reforma debe empezar por los mismos que deben darla. En vano se clamará por que se establezcan escuelas en los pueblos; en vano suministrarán éstos sus fondos para dotarlas: todo sacrificio será perdido, si el niño se confía á un maestro ignorante y grosero. Aquella tierna rama recibirá en sus manos una forma torcida y viciosa, y más valiera dejarla crecer espontáneamente al mero impulso de la naturaleza. El objeto es formar maestros de escuela, y más que todo maestros de aldea: cuantos conocimientos adquieran éstos han de ser sólidos, prácticos, capaces de transmitirse á hijos de gente sencilla y pobre, los cuales destinados á un trabajo contínuo y material, no tendrán el tiempo necesario para la reflexion y el estudio (1).

1068.—La ley establece una Escuela normal de instruccion primaria en cada capital de provincia, y una central en la Córte. Cada Escuela normal debe tener agregada otra práctica que es la superior correspondiente á la localidad, para que los aspirantes á maestros puedan ejercitarse en ella (2).

Los estudios comprenden, además de todos los necesarios para el magisterio de primera enseñanza superior, elementos de retórica y poética, un curso completo de pedagogia y el derecho administrativo en cuanto concierne al ejercicio de su profesion (3).

El nombramiento de los maestros y maestras de las Escuelas normales pertenece exclusivamente al Gobierno, entrando los aspirantes á este grado del magisterio por oposicion y ascendiendo por concurso (4).

1069.—La organizacion de las Escuelas normales en forma de seminarios, sujetando á los pensionistas á una vida comun, á una enseñanza más metódica y á una disciplina general, tomando el establecimiento el carácter de una numerosa familia gobernada por la influencia moral de un director ilustrado, de recto juicio, de piedad sólida y conocedor profundo del corazon humano, prepara admirablemente al jóven alumno para el ejer-

(1) Reglamento orgánico de las Escuelas normales de 15 de Octubre de 1843.
(2) Ley de 9 de Setiembre, arts. 109 y sig.
(3) Ibid., art. 70.
(4) Ibid., arts. 200 y sig. y órden de 8 de Abril de 1869.

cicio de su ministerio, porque el objeto de las Escuelas normales, segun dicen las leyes de Prusia, es formar profesores sanos de cuerpo y espíritu, inculcarles el sentimiento religioso y los afectos pedagógicos que tanto se hermanan con él.

Como las Escuelas normales no tienen una relacion directa con las necesidades locales, sino inmediata con los intereses comunes del estado, la administracion no debe limitarse á ejercer su derecho de simple inspeccion y vigilancia, abandonando la direccion á las provincias, sino arrogarse la facultad de regirlas por sí misma, ya sometiéndolas á la autoridad de sus delegados en cada pueblo, y ya nombrando entendidos y celosos inspectores sin los cuales nada vé, nada sabe, nada puede remediar.

Artículo 3.º—*Escuelas de mujeres.*

1070.—La educacion del hombre empieza en la cuna, y por eso el primer cuidado del legislador debe ser formar madres virtuosas, porque el corazon del niño se abre naturalmente á la virtud, como el cáliz de las flores á los suaves rayos del sol. Todo confirma que la primera educacion es la más importante, pues las primeras impresiones dejan huellas muy profundas en el corazon de la infancia.

Este grado de educacion lo confió la naturaleza á las mujeres; de donde se colige cuán grande debe ser el empeño del Gobierno en fundar escuelas de niñas en las cuales se inspire á las futuras esposas y madres la dulzura de carácter, la fé religiosa, la instruccion conveniente y el amor á la familia.

Miéntras las mujeres de los obreros sean económicas y laboriosas, sus maridos y sus hijos podrán experimentar las privaciones de la pobreza, más no los rigores de la indigencia. La virtud de la esposa ó de la madre sofocará los conatos contra el órden social y combatirá el desarreglo de las costumbres que conduce á la miseria y precipita á los desgraciados en los excesos de la desesperacion. Si la mujer es viciosa, todos los frenos se rompen y ya no hay dique para la inmoralidad; léjos de reprimir

alienta con sus consejos y con su ejemplo á cometer los mayores crímenes.

La esposa y la madre del obrero están destinadas por la Providencia á domar la natural rudeza de estos hombres cuya vida se consume toda en el trabajo, sin tiempo para abrir su entendimiento á la luz y su pecho á los afectos morales; de suerte que la mujer es la parte más vulnerable del pueblo, la más sensible á los dardos de la civilizacion.

1071.—La ley manda establecer una escuela separada para niñas, aunque haya de ser incompleta, en todos los pueblos mayores de 500 habitantes. Debe ajustarse su enseñanza á las correspondientes elementales y superiores de niños con las modificaciones convenientes á la diferencia del sexo. En los de crecido vecindario, el número de las escuelas públicas de niñas será proporcionado á la escala de poblacion señalada en el núm. 1059, debiendo ascender, por lo ménos, á la tercera parte de las de niños, contando las públicas y las privadas.

La inspeccion de estas escuelas, el exámen de las maestras y la provision de sus plazas vacantes, corresponde á las mismas autoridades y corporaciones que dijimos hablando de los maestros.

Únicamente en las escuelas incompletas tolera la ley la concurrencia de los niños de ambos sexos en un mismo local, y aun así con la separacion debida (1). La separacion de los niños y niñas, estableciendo escuelas distintas para cada sexo, no es siempre fácil en el campo. Afortunadamente, no parece tan peligrosa la reunion de ambos sexos en una misma sala y en una edad temprana que justifique las exageradas precauciones que algunos aconsejan. Pues que al fin los hijos de los labradores viven léjos de toda vigilancia eficaz, mejor seria inculcarles máximas de moral y enseñarlos á guardarse recíprocos miramientos, que darles una educacion tan diferente de las costumbres que su profesion les impone.

1072.—Cada provincia sostiene, además de la Escuela normal de maestros, en donde sea conveniente, otra de maestras respetando las ya establecidas con anterioridad á esta disposicion general (2).

(1) Ley de 9 de Setiembre, art. 103.
(2) Decreto de 9 de Diciembre de 1868.

ARTÍCULO 4.º—*Escuelas de párvulos.*

1073.—Los hijos de los labradores y artesanos, miéntras no llegan á la edad en que pueden ser enviados á las escuelas, quedan abandonados en las casas ó en las calles en tanto que sus padres se ocupan en las tareas del campo ó en el trabajo de las fábricas y talleres. Este abandono produce funestos resultados bajo el aspecto físico y moral, porque no sólo corren los niños el riesgo contínuo de perecer á causa de una desgracia imprevista ó de un accidente provocado por los juegos propios de la infancia, sino que contraen en aquella edad temprana hábitos de pereza y de ociosidad que se extirpan despues con dificultad suma.

A fin, pues, de evitar estos daños sin robar el tiempo á las familias menesterosas con atender á cuidados domésticos en cuyo desempeño pueden ser los padres reemplazados, se han establecido en varias naciones Escuelas de párvulos, á donde acuden los niños por la mañana y allí permanecen hasta la tarde. En estos asilos de niños pobres se les enseña á orar, leer y cantar; pero sin esfuerzo de sus facultades, acomodando la instruccion á su debilidad infantil. Apénas separados del seno materno, se abren sus tiernos corazones para recibir las primeras semillas de la virtud y de la enseñanza.

La benéfica institucion de las Escuelas de párvulos es conocida entre nosotros, aunque no se halla tan generalizada como fuera de apetecer. Las leyes procuran que se difunda su uso, y las autoridades deben proveer á la satisfaccion de estas necesidades locales, que los progresos de la industria hacen cada dia más apremiantes. En estas salas de asilo debemos descubrir la base de la educacion popular, y un poder oculto que aumenta las fuerzas civilizadoras de la instruccion primaria.

1074.—Aunque las salas de asilo llevan el nombre de escuelas, nada más opuesto á su espíritu que el aspecto sério y grave del magisterio y el aparato metódico de la enseñanza. La instruccion misma no debe ser llevada al extremo, porque perjudica al desarrollo del entendimiento si es precoz: y aun la ligera que

los párvulos reciban, conviene que sea fácil, variada y amena, disfrazando su objeto con el recreo, y haciendo la infantil alegría veces de maestro. Ensayos de lectura, escritura, cálculo y dibujo y algunos ejercicios gimnásticos acompañados siempre del canto que fortifica el pecho de los niños y desarrolla los órganos de la voz, al paso que añade á la instruccion el atractivo de la armonía, es lo que debe comprender el más temprano período de la educacion.

Hay tanta bondad en estos cuidados, tal grado de ternura en estos afectos de familia, que sólo al corazon de una madre podemos pedir las amorosas inspiraciones que deben guiar á la infancia por aquel primer sendero de la vida. Confiadas las escuelas de párvulos á la direccion inmediata de una mujer, seria más fácil propagarlas considerándolas como anejas á las escuelas primarias, y encomendando á la esposa, hija ó hermana del maestro de cada pueblo tan cariñoso encargo.

1075.—La ley ordena que en las capitales de provincia y en los pueblos que lleguen á 10.000 almas, haya Escuelas de párvulos; y el Gobierno, dando á esta benéfica institucion toda la importancia que merece, ha mandado que en los pueblos en donde á juicio de los rectores sea conveniente, se establezcan Escuelas de párvulos en lugar de las elementales que aun no se hubiesen creado y deban sostener los mismos (1).

CAPÍTULO XVIII.

De la segunda enseñanza.

(1) Ley de 9 de Setiembre de 1857, art. 105, y real órden de 31 de Octubre de 1861.

1076.—La segunda enseñanza es continuacion de la primaria elemental completa, y llámanla tambien intermedia, porque uno de sus extremos toca en las escuelas y otro en las Universidades. La instruccion de este segundo grado es pública ó privada: la pública se da en los establecimientos conocidos con el nombre de Institutos, y la privada en colegios particulares.

1077.—Los Institutos se distinguen en provinciales y locales, segun que estén á cargo de las provincias ó de los pueblos.

1078.—Cada provincia tiene la obligacion de sostener un Instituto que comprenda todos los estudios generales de la segunda enseñanza y los de aplicacion que el Gobierno juzgue conveniente establecer.

1079.—Los locales son una carga que los pueblos se imponen, si desean participar en mayor grado de los beneficios de la segunda enseñanza. Así es que aquéllos constituyen un gasto obligatorio á que corresponde una partida suficiente en el presupuesto provincial, y éstos un gasto voluntario que el Ayuntamiento respectivo incluye en el municipal.

1080.—La intervencion de las corporaciones populares en la instruccion pública, y sobre todo en la segunda enseñanza, experimentó en el discurso de pocos años grandes vicisitudes.

1081.—Ántes de las reformas derivadas del principio de la libertad de enseñanza, no se podia crear ningun Instituto local sino con autorizacion del Gobierno prévio expediente en que se justificase su conveniencia y se acreditase la posibilidad de sostenerlo despues de cubiertas todas las obligaciones municipales. Una vez creado el Instituto, para suprimirlo ó reformarlo se requeria la autorizacion del Gobierno, hasta cuya resolucion continuaba el pueblo obligado á satisfacer los gastos del establecimiento. Era condicion esencial que se hiciesen los estudios completos ó incompletos de la segunda enseñanza en igual forma que en los Institutos provinciales (1).

1082.—Sustituido este régimen con el de la enseñanza libre, las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos adquirieron

(1) Ley de 9 de Setiembre, arts. 120 y sig.

la facultad de fundar y sostener establecimientos de instruccion pública con sus recursos propios, en los cuales se podian celebrar exámenes, conferir grados y expedir títulos académicos con dos solas condiciones, á saber, que para conferir grados se diese la enseñanza de todas las asignaturas que en la enseñanza oficial se exigia para obtenerlos, y que en los *títulos* se expresase la circunstancia de ser expedidos por un establecimiento de enseñanza libre. Las leyes de administracion provincial y municipal confirmaron la libertad de accion de las Diputaciones y Ayuntamientos en órden á la instruccion pública dentro de su exclusiva competencia para promover y fomentar los intereses peculiares de la provincia y del municipio (1).

El error fundamental de este sistema consistia en reputar establecimientos particulares de instruccion los creados y sostenidos por las Diputaciones y Ayuntamientos, corporaciones públicas que disponen de fondos públicos, y no pueden ni deben confundirse con una persona privada ó una empresa que aplica su capital á la enseñanza. Nunca fueron entre nosotros las corporaciones populares personas privadas, ni de consiguiente se hallan comprendidas en el artículo de la Constitucion que otorga á todo español el derecho de fundar y mantener establecimientos de instruccion ó educacion sin prévia licencia de la autoridad (2). Nunca un derecho individual se comunicó al pueblo ó la provincia.

1083 —Estas razones por un lado, y por otro una iniciativa poco inteligente en que tenian más parte la vanidad, la especulacion y tal vez la conveniencia de un corto número de familias poderosas, influyeron en el ánimo del Gobierno y le determinaron á restablecer el imperio de la buena doctrina. No era justo ni útil tolerar por más tiempo el uso indiscreto ó el abuso de la libertad de enseñanza por las corporaciones populares, tan solícitas en dotar á las provincias y los pueblos de estudios superiores, puesta la mira en el pingüe rendimiento de matrículas y grados, como descuidadas en abrir escuelas de aplicacion á las artes y oficios, y en favorecer el desarrollo de la instruccion primaria generalmente relegada al olvido y olvidada hasta el abandono.

(1) Decretos de 21 y 25 de Octubre de 1868 y 14 de Enero de 1869, órden de 14 de Setiembre del mismo año, ley provincial, art. 46, y ley municipal, arts. 67 y 68.
(2) Const., art. 24.

Segun el derecho vigente se pueden hacer los estudios en el hogar doméstico, en los establecimientos públicos ó en los privados.

1084.—Enseñanza doméstica es la que los alumnos reciben en la casa en donde habitan, no siendo de pension. Por casa de pension se entiende aquella en la cual moran más de cuatro alumnos que no estén ligados entre sí con vínculos de parentesco, ni con el cabeza de la familia.

Por respeto á la autoridad paterna y á la inviolabilidad del domicilio, la enseñanza doméstica está exenta de toda intervencion oficial.

1085.—Son establecimientos privados los creados y sostenidos exclusivamente con fondos particulares. Sus fundadores, empresarios ó directores gozan de entera libertad para optar por el régimen literario y administrativo que mejor les parezca, reservándose el Gobierno el derecho de inspeccion por razones de higiene y moralidad conforme á la Constitucion del estado. El derecho de inspeccion envuelve la facultad de corregir las faltas que se cometan.

1086.—Son establecimientos públicos los que se sostienen en todo ó en parte con fondos públicos, es decir, los que gravan el presupuesto general, los provinciales ó los municipales.

1087.—El Gobierno dirige los establecimientos públicos de enseñanza: ordena los estudios, nombra sus jefes, profesores, empleados y dependientes, y dicta sus reglamentos literarios y administrativos, con excepcion de los Seminarios Conciliares que se rigen por los Sagrados Cánones y los concordatos.

1088.—Las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos pueden establecer en la forma que estimen por conveniente, salvo el derecho de inspeccion que al Gobierno corresponde, enseñanzas populares de bellas artes, agricultura, industria y comercio, incluyendo en sus presupuestos las partidas suficientes con el carácter de gasto voluntario.

1089.—Tambien pueden crear establecimientos de segunda enseñanza además de los que tienen la obligacion de sostener, así como Facultades y Escuelas profesionales con autorizacion del Gobierno, que no la concede miéntras la corporacion popular que la solicita no justifique:

I. Que están cumplidamente atendidas las obligaciones de Ins-

truccion pública que debe incluir en su presupuesto con arreglo á las leyes.

II. Que el número y dotacion de las cátedras y cargos facultativos del futuro establecimiento son, cuando ménos, iguales á los de las escuelas de la misma índole sostenidas por el estado.

III. Que el edificio reune las condiciones propias para el objeto á que se destina.

IV. Que cuenta con medios bastantes para adquirir el material necesario á la enseñanza.

V. Y que en caso de suprimir el establecimiento, satisfará á los catedráticos propietarios el haber que les corresponda como excedentes, miéntras no obtengan otra colocacion (1).

1090.—La intervencion del estado en la segunda enseñanza no es solamente anterior, sino tambien posterior; de suerte que el Gobierno, oido el Consejo de Instruccion pública, puede cerrar cualquier Instituto local, si no cumple ó deja de cumplir las condiciones impuestas á su creacion arriba indicadas. Así pues, toda autorizacion se reputa condicional y por tanto revocable (2).

1091.—Para que los estudios que se hacen en los establecimientos privados de segunda enseñanza tengan validez académica, son requisitos indispensables someterse al mismo órden y combinacion de asignaturas de los Institutos, adoptar los libros de texto aprobados por el Gobierno é incorporar las matrículas en un Instituto local ó en el provincial (3).

1092.—Las Escuelas pías y demás institutos religiosos de ambos sexos legalmente establecidos, no están exceptuados de seguir las reglas de uniformidad en las materias y órden de la enseñanza, ni tampoco exentos de las formalidades relativas á los exámenes de los alumnos é incorporacion de los estudios. Antes de ahora estaban dispensados sus individuos de las pruebas de moralidad, aptitud y responsabilidad que por regla general se exigian á los empresarios, directores y profesores de todos los establecimientos privados, considerando el laudable celo que siempre mostraron dichas congregaciones por la pública ense-

(1) Decreto de 29 de Julio de 1874.
(2) Ley de 9 de Setiembre, arts. 123 y 256.
(3) Ibid., art. 151, y ley de 13 de Junio de 1870.

ñanza; más hoy se hallan derogados todos los privilegios concedidos á las sociedades religiosas en esta materia (1).

1093.—El carácter de la segunda enseñanza es esencialmente profesional, porque así dispone á la juventud para el ejercicio de las artes, como para el cultivo de las ciencias. El Gobierno, facilitando y promoviendo la competencia de la instruccion pública ú oficial con la particular ó privada, respeta el principio de libertad. La intervencion del estado dista mucho del monopolio de la enseñanza. La accion del Gobierno es directa y positiva en donde quiera que ejerce y puede ejercer autoridad en representacion del estado, é indirecta y puramente negativa al tocar la esfera del derecho individual.

CAPÍTULO XIX.

De la enseñanza superior.

1094.—Las corporaciones docentes tuvieron su orígen remoto en los siglos de la decadencia y humillacion del mundo romano,

(1) Reales órdenes de 15 de Noviembre de 1845 y 8 de Mayo de 1846, ley de 9 de Setiembre, art. 153, y decreto de 14 de Octubre de 1868.

cuando los emperadores Valente y Valentiniano fundaron escuelas en todas las provincias del Imperio, y principalmente las famosas Academias de Roma y Constantinopla que fueron andando el tiempo el modelo de nuestras Universidades. La educacion pública expiró con la libertad pública. El clero ofreció asilo á las ciencias en la edad media, recogiéndolas en las catedrales y monasterios en cuyos silenciosos cláustros cultivaba la Gramática, la Filosofía, la Astrología, y sobre todo, las letras divinas. Los reyes cuidaron de favorecer el impulso de la Iglesia; y así fué que D. Alonso VIII fundó la universidad de Palencia, trayendo maestros de Italia y Francia, y D. Alonso IX la tan celebrada de Salamanca, las cuales redujo á una sola el Santo Rey D. Fernando, engrandeciéndola así él como sus sucesores con muchas mercedes y privilegios. Los prelados y los particulares, movidos de igual celo, concurrieron á propagar los estudios, ya dotando cátedras, ya fundando á su costa Universidades y Colegios con autorizacion real y pontificia; porque en efecto tenian en aquella época estas escuelas un carácter eclesiástico y secular, y aun primero se enseñó en sus áulas la Teología que la Jurisprudencia y Medicina. Corriendo los siglos XVI y XVII alcanzaron las Universidades grande autoridad en España, y así no dudó consultarlas un rey tan altivo como Felipe II sobre su derecho á suceder en el reino de Portugal, ni las estimaron en tan poco sus descendientes que no acudiesen á ellas cuando se vieron necesitados de consejo y doctrina. Hoy juntan las Universidades mucho caudal de alabanzas en rescate de la grandeza y dignidad antiguas. El clero aceptó primeramente esta institucion como un medio de mantener la unidad religiosa, y así conservaron por mucho tiempo las escuelas aquel primitivo espíritu que les habian inspirado sus piadosos fundadores.

1095.—Si en un tiempo fueron las Universidades lumbreras del mundo y foco permanente de la actividad del espíritu, al cabo se convirtieron en estacionarias, y llegaron hasta cobrar ódio implacable á todo adelantamiento y á toda novedad que pudiese ofender la antigua rutina. La Inquisicion pesaba tambien con mano fuerte sobre los profesores y ahogaba el gérmen de las ciencias, poniendo trabas á la libertad de la palabra y escrutando los secretos del pensamiento. Así es como la filosofía de nuestras Universidades fué hasta ahora poco la filosofía aristotélica.

cuyas doctrinas y tradiciones tanto fortalecian el principio político y religioso de la autoridad.

1096.—El carácter de los estudios filosóficos trascendia á todas las ciencias, y vé ahí la causa por qué ninguna escuela grande, ningun sistema importante ha nacido bajo el sol de España; y si á pesar de tanta suspicacia el ingenio de los naturales logró descubrir algun principio regenerador ó tal verdad fecunda, la luz naciente expiró en breve por falta de atmósfera en que pudiese vivir. Así se eclipsó la memoria de Juan de Huarte, cuyas doctrinas coinciden con el moderno sistema de Gall; de Francisco de la Reina á quien se debe el descubrimiento de la circulacion de la sangre ántes que al inglés Harvey; del benedictino Pedro Ponce que inventó primero que el abate l'Epée el arte de expresarse los mudos; de Blasco de Garay que precedió (segun cuentan) al americano Fulton en la aplicacion del vapor á la navegacion, y de otros muchos sabios cuyas glorias nos son ahora disputadas por extranjeros: castigo bien merecido por no haber sabido aprovecharlas.

Esto prueba la necesidad de hacer esfuerzos comunes, ya simultáneos ya sucesivos, para alimentar en un estado el fuego sagrado de la ciencia. Si la instruccion que las Universidades de aquella época daban á la juventud hubiese sido más sólida, ó la Inquisicion no abatiese el vuelo del espíritu, el hábito general de pensar y la mancomunidad de las ideas habrian convertido en patrimonio de la nacion lo que fué sólo un progreso aislado y estéril. El grano sembrado á la aventura no hubiera perecido, y la ciencia habria fructificado, si en las Universidades de entónces, como dijo un escritor, no se perdiese el tiempo en palillos y sutilezas de ingenio, flores que lleva el viento sin dar fruto. Secularizar la enseñanza y quitar á la ciencia el yugo de la autoridad que la oprime, son dos condiciones esenciales de su progreso, porque si en otro tiempo necesitaban los estudios la tutela del clero, único depositario de toda doctrina, hoy guardan las llaves del saber los hombres eminentes de cualquier estado. La fé y la ciencia han dejado de habitar como madre é hija debajo del mismo techo: basta que habiten como hermanas. La ciencia corre por el mundo, y el mundo se ha hecho lego. En fin, sin ánimo de sembrar cizaña entre el poder espiritual y el temporal, ni de divorciar la ciencia de la fé, todavía tenemos

por cierto que á una sociedad civil no le conviene una enseñanza eclesiástica. Así como la enseñanza religiosa pertenece al clero, así la instruccion seglar corresponde al Gobierno.

1097.—La Universidad debe ser representacion viva de todos los conocimientos humanos: su objeto es iniciar á la juventud en los misterios de la ciencia, despertar su amor á la contemplacion de las ideas, y en suma, crear hombres aptos, no sólo para ejercer una profesion especial, sino fuertes para penetrar el enlace íntimo de los hechos, conocer sus causas, medir sus efectos, y prontos á seguir el movimiento intelectual, moral, religioso y político de la sociedad.

1098.—Toda Universidad debe ejercer el doble encargo de mantener alto el nivel de la ciencia por medio de la enseñanza, y guiar á la juventud por la senda de la vida, señalando á cada capacidad su puesto segun sus facultades y sus medios.

1099.—Si la intervencion del estado es conveniente en la instruccion primaria y secundaria, más todavía en los estudios superiores, porque conforme se cultiva el espíritu y las ideas se levantan, crece la necesidad de la concordia entre la enseñanza y la Constitucion; de suerte que los modernos reglamentos reemplazan en parte á las leyes severas de la educacion uniforme de los pueblos antiguos. Las Universidades quedan así convertidas en cuerpos reguladores de toda enseñanza profesional, no con libertad omnímoda, sino con sujecion á ciertos preceptos generales impuestos por el Gobierno de quien viene el impulso, pero absteniéndose de comunicarlo á los pormenores. Este sistema tiende á sustituir la dominacion absoluta y acaso tiránica del poder en la ciencia con cierto grado de autoridad moral concedido á una jerarquía de inteligencias. Lo primero conduciria al absurdo entronizamiento de los principios y de las verdades oficiales; lo segundo nos llevaria á la concentracion de las luces y á la educacion comun de la juventud que no puede abandonarse á los particulares, miéntras existan tantos intereses opuestos, tantas opiniones divergentes, tantas pasiones enemigas, sin riesgo de turbar el órden social, perpetuando las causas de desunion y abriendo nuevas fuentes de discordia en daño de las naciones.

1100.—Considerando las Universidades como cuerpos encargados de la enseñanza superior, deben constituir un centro científico y abarcar el extenso horizonte de este linaje de estudios,

reuniendo en un haz todas las facultades á fin de que se presten mútuo apoyo, se comuniquen sus luces y se transmitan su movimiento. Las escuelas completas son un lazo que une los conocimientos dispersos y un instrumento de progreso colectivo; las incompletas son una organizacion viciosa de este alto grado de enseñanza que con más razon que otra alguna debe aparecer exenta de graves defectos.

1101.—Ya sean las Universidades cuerpos reguladores de la enseñanza, ya verdaderas escuelas superiores, es condicion esencial á su régimen el privilegio de conferir grados académicos á las personas cuya vocacion fuere el ejercicio de ciertas profesiones liberales. Sin este derecho exclusivo no se concibe la existencia de ninguna facultad, porque facultad es la série de estudios metódicos que el Gobierno exige que los particulares cursen en las Universidades como garantía de su instruccion profesional, acreditada por medio de grados académicos. Para que la garantía sea verdad é inspire confianza, la corporacion que confiere el grado debe estar revestida de un elevado carácter; y si la instruccion ha de llevar impreso el sello de la unidad, la investidura debe recibirse en las escuelas superiores. Miéntras exista la libertad de profesiones, habrá grados académicos, estudios de facultad y tribunales de exámen con jurisdiccion exclusiva.

Antiguamente se regian las Universidades por sus particulares estatutos y daban una enseñanza más ó ménos extensa al tenor de sus fundaciones y rentas. El primer plan de estudios con propension á la uniformidad fué publicado en 1771, al cual sucedió el de 1807, que á poco fué derogado y restablecido el anterior, si bien algunas Universidades continuaron rigiéndose por el último, hasta que al fin quedaron en 1818 sujetas á una ley uniforme.

Las Córtes de 1820 á 1823, el Gobierno absoluto en 1824, y en nuestros dias los distintos ministerios que se sucedieron en casi medio siglo, dejaron más huellas de su solicitud y cuidado por la pública enseñanza en varios proyectos y reformas, que de su prudencia y templanza en punto á novedades, porque una breve experiencia no basta para poner en claro los aciertos ó desaciertos del Gobierno al formar leyes y reglamentos cuyo fruto, por su naturaleza, madura muy tarde (1).

(1) Reales provisiones de 3 de Agosto de 1771 y 22 de Enero de 1786, real cédula de 12 de Julio de 1807, real órden de 27 de Octubre de 1818, decretos de las Córtes de 6 de Agosto de

1102.—Las facultades son cinco, á saber: Filosofía y Letras, Ciencias exactas, físicas y naturales, Derecho, Medicina y Farmacia, aunque no todas existen en todas las Universidades del reino.

La Teología fué desterrada de las Universidades en una época reciente, dando el Gobierno por razon que el estado, á quien compete únicamente cumplir los fines temporales de la vida, debe permanecer extraño á la enseñanza del dogma, y dejar que los diocesanos la dirijan con absoluta independencia en los Seminarios (1).

Bien seria agregar á las cinco facultades hoy existentes otra de Ciencias políticas y administrativas cuyos estudios y grados académicos preparasen para la gestion de los intereses generales, alejando á las incapacidades del servicio público y proporcionando auxiliares instruidos al Gobierno, y en suma, para que la ciencia penetrase en la administracion y fuese desterrado el ciego empirismo.

Esta necesidad es política y social á un mismo tiempo: política, porque exigiendo pruebas de aptitud y garantías de capacidad en los candidatos, se pondrá coto á tantas ambiciones ilegítimas como hoy se alimentan, que si no se satisfacen, fácilmente se convierten en criminales: social, porque con los progresos de la civilizacion crecen las necesidades en proporcion que los medios, se complican los intereses y se dilata la esfera del Gobierno.

Cuando se combate á los poderes en nombre de una filosofía, los poderes deben defenderse invocando otra filosofía mejor, oponiendo á las vagas ideas de los utopistas verdades prácticas y bienes positivos. El estudio de la medicina social es de rigor para curar á la sociedad enferma. Sin nociones del derecho natural y de gentes, del político y administrativo, de economía, estadística y hacienda pública, nadie puede servir útilmente al Gobierno. Condenar los principios, desdeñar la teoría equivale á desconocer que la administracion sea la ciencia de los hombres y de las cosas en sus extensas relaciones con el estado.

La administracion como ciencia exige estudios, como arte re-

1820 y 29 de Junio de 1821, reales decretos de 14 de Octubre de 1824 y 4 de Agosto de 1836 real órden de 4 de Octubre del mismo año y reales decretos de 1.º de Octubre y 29 de Diciembre de 1842, 10 de Octubre de 1843, 17 de Setiembre de 1845, 8 de Julio de 1847, 28 de Agosto de 1850, reglamento de 10 de Setiembre de 1852 y reales decretos de 21 de Mayo de 1852 y 25 de Agosto de 1854.

(1) Decreto de 21 de Octubre de 1868.

quiere aprendizaje. A esta evidente necesidad se propuso acudir el Gobierno en el proyecto de ley para el nombramiento de empleados del ministerio de la Gobernacion (1); pensamiento estéril, parcial y dentro de sus límites incompleto. Estéril, porque so pretexto de respetar derechos adquiridos, perpetúa los abusos que pretende extirpar: parcial, porque comprende á los agentes administrativos de un solo órden, como si en los demás ramos bastase con caminar á ciegas: incompleto, por cuanto ni organiza ni asoma siquiera la idea de organizar los estudios administrativos.

Algo adelanta el plan vigente enlazándolos con los generales del derecho; pero faltan la unidad, la precision y la especialidad que requiere este ramo de la enseñanza, se consume en estudios de dudosa utilidad el tiempo necesario á otros más concretos, la instruccion se resiente de lo vago é indefinido del pensamiento; y por último miéntras no sea necesario un título de aptitud para obtener ciertos cargos públicos que exigen conocimientos facultativos, como sucede en Alemania, escaso y pobre será el fruto de la ciencia aplicada á la administracion.

1104.—Las Universidades están bajo la direccion especial de rectores que nombra el Gobierno dentro del cláustro de catedráticos (2). En los asuntos graves y para corregir las faltas de disciplina se hallan asistidos de un Consejo universitario compuesto de los decanos de las Facultades y directores de las Escuelas especiales y de los Institutos (3).

Al frente de cada Facultad hay un decano nombrado asimismo por el Gobierno á propuesta del rector. Este cargo dura cuatro años y es reelegible.

Los catedráticos de cada Facultad reunidos bajo la presidencia del rector ó del decano en virtud de delegacion suya, forman el cláustro de la misma, el cual sólo entiende en los negocios que tengan relacion con la enseñanza.

La reunion de los doctores de todas las Facultades residentes en el pueblo en donde existe Universídad, forma el cláustro general de la misma, sea cual fuere el establecimiento de donde procedan. El rector convoca el cláustro general para ciertos actos solemnes segun previenen los reglamentos.

(1) Presentado á las Córtes en 16 de Marzo de 1849.
(2) Decreto de 21 de Octubre de 1868.
(3) Ley de 9 de Setiembre, arts. 262 y 269.

1105.—La enseñanza está encomendada al cuerpo de profesores bajo la inmediata vigilancia del rector y la superior del Gobierno. La organizacion del profesorado es la clave de las Universidades y el mayor escollo de la instruccion pública.

1106.—Tres circunstancias habrán de concurrir en el profesorado, á saber, moralidad, aptitud é independencia.

1107.—La moralidad, porque la buena doctrina influye en las buenas costumbres é inspira amor y respeto á las leyes. Cuando éstas son dignas de censura, el sacerdote de la ciencia puede mostrar sus defectos, no con la acrimonia de una oposicion apasionada, sino con la calma y dignidad del hombre que rinde un culto desinteresado á la verdad y desea el triunfo de los principios, pero inculcando entre tanto la obediencia á los preceptos. *Dura lex; sed lex.*

1108.—Aptitud, esto es, copia de doctrina, fácil criterio y el talento de la enseñanza. La aptitud no debe buscarse sólo en las pruebas equívocas de los concursos ú oposiciones, sino por medio de una organizacion conveniente del profesorado á cuya carrera haya acceso por el camino de la ciencia y de un verdadero aprendizaje. La oposicion más rígida é imparcial prueba dudosamente el grado de saber de cada candidato; pero aunque lo fije con certeza, todavía hay larga distancia entre el ingenio que brilla en un ejercicio público, y el don especial de exponer las ideas con claridad y transmitirlas con precision.

No por eso consideramos del todo inútil el sistema de las oposiciones, sino como muy á propósito para formar la base del profesorado, colocando entre ellas y el ascenso á la cátedra un período de estudio y de experiencia, durante el cual maduren las doctrinas y contraiga el candidato los hábitos de la enseñanza.

Conforme á esta doctrina dividia la ley los catedráticos de Facultad en numerarios y supernumerarios; pero esta última clase fué suprimida (1).

La aptitud exige asimismo que el profesor obtenga los ascensos naturales en su carrera dentro de la misma asignatura, á fin de no perder el fruto de sus estudios predilectos y largas meditaciones; sistema adoptado en la legislacion vigente y mejora muy principal respecto á la anterior.

1109.—La independencia del profesorado se funda en dos bases:

(1) Ley de 9 de Setiembre, arts. 221 y 222, y decreto de 21 de Octubre de 1868, arts. 13 y 14.

I. Que el estado vele por su subsistencia y la de su familia, á fin de que pueda consagrarse en cuerpo y alma á la ciencia y á la enseñanza de la juventud.

II. Que el Gobierno le otorgue la justa libertad de ejercer su ministerio, permitiéndole manifestar sin temor ni rebozo sus opiniones sobre los varios puntos que la enseñanza comprende.

De aquí dimana que las atenciones de la instruccion pública son una deuda sagrada del estado, pues todo buen profesor se consagra totalmente á una vida ideal y contemplativa, bajo la fé del Gobierno que le exime de los cuidados de la tierra. Su deber y su gloria le llaman á regiones muy apartadas del tumulto de las pasiones é intereses vulgares. Por esta razon tambien deben los profesores gozar de sólidas garantías de estabilidad. No es decir que sean inamovibles, porque no constituyen, como la magistratura, un poder del estado; pero sí protegidos por la ley que ampara sus derechos en cuanto funcionarios públicos dignos de respeto, contra cualquier Gobierno propenso á lo arbitrario. El profesor que abusando de su libertad convierta la cátedra en tribuna, sacrifica la ciencia á la política y pierde los derechos de neutral.

La ley declara que ningun profesor puede ser removido de su cargo sino en virtud de sentencia judicial que le inhabilite para ejercerlo, ó de expediente gubernativo, formado con audiencia del interesado y consulta del Consejo de Instruccion pública, mediante justa causa.

1110.—La libertad de la enseñanza pública descansa en el respeto del Gobierno á la ciencia y del profesor á las leyes fundamentales y á los poderes del estado. Una intervencion administrativa que excediese dichos límites, equivaldria á someter la enseñanza al sistema reglamentario, á constituir una ciencia ministerial y sujetar la razon á una perpétua tutela. Cierto grado de independencia es necesario en las Universidades por no caer en el monopolio de la enseñanza remitiéndola toda á un centro comun, y á fin de evitar que la uniformidad extinga la vida del espíritu que se alimenta con la controversia. ¿Qué seria de la ciencia el dia en que la pública enseñanza se convirtiese en palanca de la oposicion, ciego instrumento del Gobierno, ó eco fiel de preocupaciones y desvaríos populares? La ciencia debe ser la luz que nos guie por el camino de la verdad.

Por este motivo no aprobamos el pensamiento de formar programas generales á que hayan de acomodar sus explicaciones los profesores de las Universidades del reino (1); pues aun cuando la mente del Gobierno no sea coartar la libertad de los catedráticos, sino imprimir una direccion uniforme á la enseñanza, esta iniciativa, con solo trazar el órden de las materias, comprime el vuelo del profesor, cuyas ideas originales habrán de ajustarse á la regla y al compás de un programa. Toda teoría nueva tiene formas y proporciones particulares que pierde vaciada en la turquesa del Gobierno. La libertad de las doctrinas es vana sin la libertad del método.

Si se advirtiesen abusos en la enseñanza, autoridades hay encargadas de reprimirlos, sin acudir al extremo de imponer á todo el profesorado el yugo de un sistema, y sin someter lo presente y el porvenir de cada ciencia al juicio de un solo hombre. En realidad, el programa oficial ¿no es la censura y condenacion de todos los programas existentes y posibles? La independencia intelectual, dijo Mr. Guizot, es el derecho de la ciencia; y esta libertad del espíritu, tan necesaria al profesor, padeceria menoscabo, si el Gobierno que dirige la instruccion pública, ejerciese tal grado de autoridad en la enseñanza, que reglamentase el profesorado á modo de una milicia disciplinada sujeta al rigor de la obediencia pasiva. Con libros de texto y programas oficiales podria sospecharse si es la palabra del Gobierno la que resuena en las áulas.

1111.—Las Universidades bien constituidas son fuentes de saber y de virtud; mal organizadas fomentan la insurreccion de las inteligencias y se convierten en rémora de todo progreso. Espíritus vulgares, hombres de rudo entendimiento ó de imaginacion enferma, gentes incapaces de abarcar con su débil mirada el extenso horizonte de la sociedad, achacan á los estudios superiores los vicios de la enseñanza, y concluyen por atribuir á esta causa el desfallecimiento de la agricultura y el abandono de las profesiones mecánicas; como si las ciencias y las artes ligadas con vínculos indisolubles no caminasen siempre paralelas, ó como si todos los Gobiernos, y principalmente los representativos, no necesitasen ahora más que nunca lo que Ayax pedia á

(1) Real órden de 31 de Octubre de 1848 y ley de 8 de Setiembre, art. 94.

los dioses, luz para combatir. No es el exceso del saber lo que daña, sino el número excesivo de personas que se dedican á las profesiones liberales, cuya superabundancia agrava el mal conocido en España con el nombre de empleomanía, tormento de los Gobiernos, rémora de toda buena administracion y concausa de notorios peligros para el órden social.

1112.—Pueden las Diputaciones y Ayuntamientos sostener estudios de Facultad, y Facultades completas con autorizacion del Gobierno en la forma expresada en el núm. 1089. A favor de la libertad de enseñanza las corporaciones populares fundaron algunas Universidades que tenian el carácter de establecimientos privados. Hoy se hallan autorizadas para lo mismo; pero serán establecimientos públicos que el Gobierno dirija al igual que los sostenidos con fondos del estado (1).

1113.—La enseñanza privada respecto á los estudios de Facultad está representada:

I. Por los profesores particulares que pueden enseñar en los establecimientos públicos con autorizacion del cláustro de catedráticos, siendo potestativo concederla ó negarla. No se exige ningun título académico á los profesores libres, sea cualquiera la asignatura que se propongan explicar (2).

II. Por las Universidades libres, esto es, fundadas y dotadas por personas ó empresas particulares, cuyo régimen y disciplina nada tienen de comun con la organizacion propia de la enseñanza oficial.

En los títulos académicos expedidos por las Universidades libres debe constar el carácter del establecimiento, con expresion clara y terminante de que sólo habilitan para el ejercicio privado de la profesion á que se refieran (3).

III. Por la enseñanza doméstica. Los estudios hechos fuera de los establecimientos dirigidos por el Gobierno, ya sea por alumnos de alguno privado, ya por personas que no frecuentan las áulas, y sin más guia que los libros aspiran á la ciencia, pueden adquirir validez académica, sometiéndose los interesados á la série de pruebas que los reglamentos

(1) Decreto de 29 de Julio de 1874, arts. 2, 3 y 5. V. núm. 1086 y sig.
(2) Decretos de 21 de Octubre y 26 de Diciembre de 1868.
(3) Decretos de 14 de Enero y 28 de Setiembre de 1869, y real órden de 27 de Agosto de 1872.

exigen para obtener los grados y títulos profesionales (1).

Así pues, no existe el monopolio por el estado de los estudios de Facultad, sino competencia entre la enseñanza pública y privada. Si el Gobierno se reserva el derecho de examinar á quien quiera que solicita un diploma académico ó un título profesional, es porque tiene el deber de asegurarse de la suficiencia del que pretende acreditar su aptitud con el sello de la autoridad. Son cosas distintas la libertad de enseñanza y la libertad de profesiones; y miéntras ésta no sea reconocida por la ley, el Gobierno no se puede desprender de las atribuciones necesarias para juzgar con pleno conocimiento de causa, si los estudios privados llenan el objeto que se propone conseguir por medio de la enseñanza oficial.

1114.—Hay además de los estudios generales otros de aplicacion que se hacen en las escuelas especiales destinadas á formar ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de Minas, de Montes, así como las de Bellas artes, de Diplomática, Notariado, Comercio, Náutica, Veterinaria etc. (2).

1115.—Completan el cuadro de la instruccion pública los Archivos, Museos y Bibliotecas al cargo del cuerpo facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios (3).

1116.—Deseando el Gobierno difundir los conocimientos más útiles, elementales y prácticos de las ciencias y las artes, promovió la formacion de bibliotecas populares agregadas á las escuelas de primera enseñanza. La organizacion y conservacion de estos centros de cultura pertenecen á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, reservándose el Gobierno la inspeccion superior y la concesion de aquellos auxilios que traspasan los límites de la autoridad ó los recursos de las corporaciones populares, ó que puedan servir de estímulo y ejemplo para que la ac-

(1) Decreto de 29 de Julio de 1874, art. 9, y reales decretos de 4 de Junio y 27 de Octubre de 1875.

(2) Reglamentos de las escuelas especiales de ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de Minas y de Montes de 23 de Octubre de 1868 y 24 de Octubre de 1870: reorganizacion de la Escuela de Diplomática, decreto de 21 de Noviembre de 1868 y reglamento de 5 de Julio de 1871: creacion de una Escuela de Agricultura, decreto de 28 de Enero de 1869: reforma del Conservatorio de Artes, decreto de 5 de Mayo de 1871: nuevo reglamento para las Escuelas especiales de Veterinaria de 2 de Julio de 1871: reorganizacion de la especial de Pintura, Escultura y Grabado, decreto de 5 de Mayo de 1871: de la nacional de Música y Declamacion, decreto de 22 de Diciembre de 1868, reglamento de 2 de Julio de 1871 y decreto de 24 de Agosto de 1874, etc.

(3) Reglamento de 5 de Julio de 1871.

cion individual se despierte; y ya que no tomó la iniciativa, por lo ménos contribuya con sus esfuerzos á la obra empezada obedeciendo al ajeno impulso (1).

CAPÍTULO XX.

De los juegos y espectáculos públicos.

1117.—No es la ciencia administrativa tan austera que se limite á enseñar cómo se satisfacen las necesidades públicas, pues tambien se extiende hasta aconsejar los medios de procurar honestos placeres á los administrados. La virtud política no va revestida con la severidad ascética propia del monje ó del eremita, ántes conviene á sus fines aparecer expansiva de todos los afectos inocentes del corazon, porque de una manera se educa al hombre para la sociedad, y de otra muy distinta se le forma para el cláustro ó el desierto.

Las diversiones públicas hacen grato al Gobierno y al hombre dócil á la autoridad, sumiso á la ley, activo y laborioso, porque aumentando su fortuna, aumentan en proporcion los goces de la vida. «Creer, dice Jovellanos, que los pueblos pueden ser felices sin diversiones, es un absurdo; creer que las necesitan y negárselas, es una inconsecuencia tan absurda como peligrosa; darles diversiones y prescindir de la influencia que pueden tener en

(1) Decreto de 18 de Enero de 1869, art. 2, y órdenes de 18 y 28 de Setiembre del mismo año.

sus ideas y costumbres, seria una indolencia harto más absurda, cruel y peligrosa que aquella inconsecuencia; resulta, pues, que el establecimiento y arreglo de las diversiones públicas, será uno de los objetos de toda buena política» (1).

1118.—La administracion debe, pues, procurar el solaz y el esparcimiento de una poblacion atareada, así como tambien debe moderar la pasion de los juegos y espectáculos, porque siendo el trabajo el caudal del pueblo, conspira contra este caudal el que disminuye el trabajo, y hace por tanto un daño público á veces irreparable. A los gobernadores de provincia ó sus delegados y á los alcaldes, segun los casos, corresponde dar ó negar permiso para las funciones públicas que hayan de verificarse en los puntos de su residencia, y presidir estos actos cuando lo estimen conveniente (2).

El espectáculo tiene una gran fuerza simpática dentro de los límites que á la accion señalan el tiempo y el lugar; de suerte que ora se miren bajo el aspecto material, ora bajo el moral, las diversiones jamás son indiferentes á la administracion, porque si el uso redunda en provecho, el abuso cede en menoscabo de las costumbres ó de la riqueza de los pueblos.

1119.—Mas ántes de tratar de las diversiones mayores, digamos algo de las menores, que no carecen de importancia.

El juego, como ejercicio, pasatiempo ó distraccion, debe ser permitido á la manera que todos los medios honestos de esparcir ó recrear el ánimo; pero si se convierte en una pasion ardiente, si degenera en vicio que trasciende de las personas á los pueblos, corrompe las costumbres y causa la ruina de innumerables familias. No es poco perder los hábitos del trabajo y solicitar los favores de la ciega fortuna sin dolerse el favorecido de la ruina que esparce á su alrededor: es mucho más lanzar al perdidoso en los caminos de la desesperacion, al punto que no hay desórden que le espante, ni temor que le arredre, ni crímen que no sea capaz de cometer (4).

1120.—En la edad media no solamente fué tolerado el juego

(1) *Memoria para el arreglo de la policía de los espectáculos.*

(2) Ley de 2 de Abril de 1845, y real decreto de 1.º de Diciembre de 1847.

(3) Catilina, maestro en el arte de conspirar, buscó y halló cómplices entre toda la juventud viciosa y libertina de Roma, sin olvidar los arruinados en el juego. «Quicumque impudiens, adulter, *ganeo*, manu, ventre, pene, bona patria laceraverat... ii Catilinæ proxumí familiaresque erant.» Sallustii. De bello Catilinario, XIV.

de suerte y azar, sino autorizado como orígen de una renta de la corona. D. Alonso el Sabio permitió las *tafurerías* ó casas públicas de juego, y aun las reglamentó formando y publicando el ordenamiento que de ellas trata; pero tales fueron los escándalos y tan grandes los daños y perjuicios de la tolerancia, que á la vuelta de pocos años fueron cerradas y severamente prohibidas.

En las Ordenanzas de Castilla recopiladas por el doctor Alonso Diaz de Montalbo, se registra un título especial de los tahures á quienes se imponen graves penas. Las reales pragmáticas de 1575 y 1582 responden al mismo intento de extirpar el vicio del juego ó por lo ménos reprimirlo; y por último los procuradores á las Córtes de Madrid de 1592 suplicaron al Rey se tuviese presente el capítulo de las *tablajerías* al pedir residencia de su oficio á los corregidores.

1121.—Segun leyes posteriores eran y estaban prohibidos:

I. Todos los juegos de suerte ó azar, y aquellos en que intervenia envite.

II. Todos en general, siempre que se interesaban alhajas, prendas ú otros bienes cualesquiera, así muebles como raíces, en poca ó mucha cantidad, y los juegos á crédito, á fiado ó bajo palabra, aunque por su clase no perteneciesen al número de los vedados.

III. Tambien se reputaban prohibidos los permitidos, siempre que el tanto suelto que se jugase excediese de un real de vellon, y toda la cantidad, pasase de treinta ducados, aunque fuese en muchas partidas, interviniendo en ellas alguno de los jugadores, ó atravesándose apuestas.

IV. Asimismo prohibian las leyes á los artesanos y menestrales, ya fuesen maestros, ya oficiales ó aprendices, y á los jornaleros de todas clases, entretenerse en juegos permitidos durante los dias y las horas del trabajo, es decir, desde las seis de la mañana hasta las doce del dia, y desde las dos de la tarde hasta las ocho de la noche.

V. Tambien prohibian toda especie de juego en las tabernas, figones, hosterías, mesones, botillerías, cafés y demás casas públicas, excepto los de damas, ajedrez, tablas reales y chaquete en las de trucos y billar (1).

(1) Ley 15, tít. XXIII, lib. XII, Nov. Recop.

1122.—Esta legislacion se halla hoy modificada ó corregida por el Código penal vigente que califica de falta contra los inteseses generales y el régimen de las poblaciones promover ó tomar parte en cualquiera clase de juegos que no sean de mero pasatiempo y recreo en sitios ó establecimientos públicos (1).

1123.—A la autoridad administrativa corresponde evitar los juegos ilícitos ó de suerte y azar, perseguir á los jugadores, sorprenderlos en el acto y aplicarles la correccion gubernativa que proceda, ó entregarlos al tribunal competente para que los juzgue con arreglo á las leyes en caso de reincidencia ú otros graves. Para penetrar con este motivo en sitios ó establecimientos públicos basta tener noticia ó fundada sospecha de que se juega; más para reconocer casas particulares es preciso instruir ántes una informacion sumaria de la cual resulte probada la contravencion, y acordar el juez el registro de la casa en la forma establecida por la Constitucion, á fin de no incurrir en responsabilidad por allanamiento de morada ó violacion del domicilio.

Nadie puede resistir el cumplimiento de las órdenes que la autoridad dicte respecto al juego, ni desobedecer sus providencias so pretexto de fuero por privilegiado que sea, porque sobre no reconocerse en negocios de policía, la ley los anula expresamente en ódio á los jugadores de profesion, ó por mejor decir, al vicio que los domina (2).

1124.—De todas las diversiones públicas la más general y la más digna de cualquiera nacion culta, es el teatro. La escena es un cuadro moral, la historia viva de la virtud ó del vicio: mil cerebros se agitan con una misma idea y mil corazones vibran heridos en la misma cuerda. Por eso han solido llamarle escuela de las costumbres; título que si no le cuadra en rigor por su influjo en la enmienda del hombre ya corrompido, le conviene perfectamente por sus estragos cuando degenera en instrumento de corrupcion. Un teatro tal seria una peste pública, y el Gobierno se veria en la alternativa de reformarlo ó proscribirlo (3).

Pero aunque su accion moralizadora no sea doble; aunque el teatro siendo malo, provoque más á la imitacion que, siendo

(1) Art. 594.
(2) Ley 15, tít. XXIII, lib. XII, Nov. Recop.
(3) Larra, conocedor profundo del teatro, escribió á propósito de su influjo en las costumbres, las siguientes palabras: «El hombre no es animal de escarmiento, y por tanto, el teatro tiene poquísima influencia en la moral pública; no sólo no la forma, sino que

bueno, alecciona y escarmienta, hay sobrados motivos para no descuidar su policía. Debemos mirar el teatro de los pueblos con igual ó mayor respeto que sus leyes, pues si éstas se dirigen á la razon del hombre, aquél, lisonjeándolas, halaga y extravía sus pasiones.

Seria muy ténue la importancia civilizadora del teatro, si lo considerásemos en interés solamente de la literatura, y no viésemos en la escena sino un medio de ostentar las galas del arte dramático, ni en aquel templo de las Musas sino una gloria nacional.

Hay una razon más poderosa que reclama la intervencion oficial. «La perspectiva, los trajes, el aparato escénico, las actitudes, el movimiento, el gesto, la voz de las personas, todo contribuye eficazmente á completar el engaño, resultado necesario del esfuerzo de muchas artes» (1). Si tan grande es la ilusion de la escena que se confunde con la realidad, ¿deberá el Gobierno cerrar los ojos y cruzarse de brazos ante los peligros que amenazan el órden público y las buenas costumbres?

1125.—Talma creia que los furores de la revolucion francesa no se desencadenaron miéntras los teatros no llegaron á ser la arena de las pasiones populares; pero desde que la escena se convirtió en tribuna, el movimiento fué irresistible. No se necesita tanto para pervertir al público; tal vez no tolere representaciones francamente sediciosas ó inmorales; pero beberá el veneno de la inmoralidad ó de la sedicion gota á gota, y se hallará corrompido ántes de advertirlo ni sospecharlo.

1126.—Segun nuestra legislacion administrativa nadie podia construir un teatro público sin obtener licencia del Gobierno, prévia presentacion del plano del edificio para su aprobacion (2), y á ningun empresario ó formador de compañía le era lícito dar principio á las representaciones escénicas sin autorizacion del Gobierno en Madrid, y del gobernador respectivo en las capitales de provincia (3).

sigue él paso á paso su impulso. Lo que llaman moral pública tiene más hondas causas. Decir que el teatro forma la moral pública es invertir las cosas, es entenderlas al revés: es lo mismo que decir que un hombre cavila mucho porque es calvo, en vez de decir que es calvo porque cavila mucho.» *Obras de Fígaro*, t. III, pág. 184 (1843).

(1) *Obras de Moratin*, t. II. pról. p. 44.

(2) Reales decretos de 7 de Febrero de 1849, art. 33, y 28 de Julio de 1852, art. 1.º

(3) Real órden de 18 de Setiembre de 1851, y real decreto de 28 de Julio de 1852, art. 8.

La autorizacion prévia tenia dos objetos; uno impedir que los espectáculos se multiplicasen hasta el extremo de distraer al pueblo de sus tareas habituales, robándole el tiempo consagrado al trabajo, y otro proteger la escena contra los vicios que la mancharian, si el Gobierno la abandonase al azar de los esfuerzos privados y á la ciega lid de la competencia. El interés de los empresarios se cifra en atraerse un gran número de espectadores á quienes procuran cautivar con los peligrosos encantos de la escena especulando, si es preciso, con sus pasiones; y el Gobierno que vela por la conservacion de las buenas costumbres, no debe, no puede consentir un sistema de libertad ó un régimen de licencia que introduciendo la anarquía moral, mine ó pervierta la educacion del pueblo.

1127.—Mas como dentro de los límites de una razonable competencia todavía pudieran cometerse graves abusos, la administracion acudió á precaverlos con la censura tambien prévia de las obras destinadas á la escena. Ninguna obra dramática podia ejecutarse en los teatros de la Córte sin presentarla ántes al gobernador de la provincia, quien la remitia al ministerio de la Gobernacion, que la pasaba al censor especial de teatros (1). Las atribuciones de la censura eran calificar la parte moral y política de las obras, prescindiendo de su mérito literario, cuidar de que no se pusiese en escena obra alguna no aprobada y vigilar su ejecucion, advirtiendo si se alteraba el texto y si los actores, ó con ademanes ó con palabras no escritas en aquél, ofendian la moral ó faltaban al decoro.

A igual censura estaban sujetos los argumentos de los bailes escénicos.

1128.—A primera vista parece que siendo en un Gobierno constitucional libres la palabra, la imprenta y la industria, libre debiera ser tambien la escena; pero los que así piensan olvidan el gran poder de fascinacion que ejercen el atractivo de las artes y el prestigio de la declamacion en un público á quien se electriza con mayor facilidad, cuanto es más numeroso. Un régimen puramente represivo seria ineficaz y aun injusto, porque obligaria al Gobierno á castigar en los espectadores el desenfreno del teatro. Los tribunales dejarian impunes mil venenosas doctrinas

(1) Reales decretos de 7 de Febrero de 1849, arts. 7 y 80, 25 de Febrero de 1852 y 30 de Abril de 1856, y real órden de 24 de Febrero de 1857.

escondidas entre las flores del lenguaje, mil expresiones más corruptoras que impías, y mil actos más groseros que inmorales. «La censura defiende las costumbres sin desterrar de la escena la pintura del desórden y del vicio; garantiza las instituciones y los poderes del estado, sin prohibir que se revelen al mundo las flaquezas de la vida política; da lo suyo al tiempo, á los lugares, á las opiniones, estima las propiedades de cada género, estudia el carácter de cada público y evita con igual cuidado la gazmoñería y la licencia, la debilidad y la intolerancia» (1). De donde se infiere que este cargo es sumamente peligroso y delicado, pues la censura debe á un tiempo otorgar á la escena una parte de las libertades públicas, y precaver la violacion del órden y de la moral en cuya conservacion tanto se interesa el estado.

1129.—No obstante que una obra dramática sea aprobada, la autoridad política debe reservarse la facultad de suspender ó impedir su representacion. Este es un derecho discreccional que es fuerza reconocer en los magistrados á quienes la ley confía la conservacion del órden público, y á los cuales debemos considerar únicos jueces competentes de las causas que pudieran alterarlo. Tal espectáculo hoy inofensivo, turbará el sosiego puesto mañana en escena, si en el intermedio ocurre algun suceso ó alguna mudanza grave que exalte el ánimo de los espectadores y los induzca al desórden. Más como no seria justo que un particular exento de toda culpa sufriese en sus intereses las consecuencias de esta providencia de la autoridad, nuestras leyes administrativas reconocian á los autores y empresarios el derecho de solicitar una indemnizacion, justificando haber hecho gastos para ponerla en escena con posterioridad á su aprobacion por la censura (2).

1130.—Las impetuosas corrientes de la política sustituyeron el régimen preventivo con la libertad absoluta de los teatros (3). Por más que se haya invocado para legitimar esta reforma el principio de la igualdad y lo odioso del privilegio, creemos que el Gobierno cometió el error de renunciar la tutela moral que debe ejercer en bien de la nacion, por haber confundido dos co-

(1) Vivien, *Etudes administratives*, § 5.
(2) Real decreto de 7 de Febrero de 1849, arts. 61, 84 y 85.
(3) Decreto de 16 de Enero de 1869.

sas muy distintas como son el teatro y las empresas teatrales.

Enhorabuena haya libertad de construir teatros, formar compañías y dar toda clase de espectáculos ó representaciones; pero no de convertir la escena en escuela de malas costumbres ó máquina de guerra contra la autoridad.

1131.—Si la libertad de los teatros ha sido hasta ahora inofensiva; si se ha contenido dentro de justos límites, de suerte que no haya degenerado en licencia; si basta la censura del público para defender la moral de las heridas de una especulacion codiciosa, díganlo las prudentes madres de familia, que no se hallará en toda la redondez de la tierra mejor testimonio.

No ha sido eficaz el precepto que los directores de los teatros, y subsidiariamente los empresarios, respondan de los ataques que á la moral ó á las buenas costumbres se dirijan en las obras que representen (1).

1132.—La cuestion del órden público se enlaza asimismo con la libertad del teatro. Este principio entendido en su más lata expresion, como dijo el Gobierno en el documento oficial á que nos referimos, es incompatible con la prévia censura de las obras dramáticas, por lo cual las más peligrosas se pueden poner en escena á despecho de la autoridad.

1133.—No obstante, si á consecuencia de una representacion estallase un tumulto, supuesta la relacion necesaria entre la causa y el efecto, ¿podrá negarse á la autoridad el derecho de suspender ó prohibir la repeticion del espectáculo peligroso para evitar que el desórden de ayer se repita mañana?

Creemos que no, pues de otro modo las leyes que imponen á los gobernadores de provincia y á los alcaldes la obligacion de conservar el órden público, serian letra muerta.

En todo caso, así aquéllos como éstos, podrian y deberian detener á los empresarios y entregarlos al tribunal competente que los juzgase por la parte de culpa que les cupiese en el delito cometido, principalmente despues de conocidos los efectos de la primera representacion (2).

1134.—Los toros fueron ejercicios de valor y destreza en que los nobles se entretenian durante la edad media. Poco á poco se levantaron tablados y luégo se construyeron plazas, hasta que

(1) Decreto de 28 de Octubre de 1868.
(2) Cód. penal, art. 271.

por último degeneraron en un espectáculo popular. Así se festejaba á los príncipes y aun se honraba á los santos, como si fuera razonable y piadoso glorificarlos con un culto de sangre.

La nobleza de Cáceres fundó en 1343 una cofradía de hidalgos en la cual nadie podia entrar, *si non fuere caballero de lidiar toros;* y la villa de Roa, afligida por la peste en 1394, hizo voto de correr cuatro para aplacar la cólera divina.

Isabel la Católica intentó prohibir estas lidias un tanto paganas, como se muestra en la carta dirigida al arzobispo de Granada á quien respondia: «De los toros sentí lo que vos decís, aunque no alcancé tanto; mas luego allí propuse con toda determinacion de nunca verlos en toda mi vida, ni ser en que se corran, y no digo defenderlos, porque esto no era para mí á solas;» pero los cortesanos lograron disuadirla, imaginando arbitrios con que, siendo menor el peligro, templaron su disgusto.

Las Córtes de Valladolid de 1535 y Madrid de 1567 suplicaron contra las corridas de toros, «porque (decian) se siguen muchas veces muertes de hombres é otros muchos inconvenientes, como es notorio.» En cambio las de Madrid de 1523 y Córdoba de 1570 solicitaron que continuase aquella costumbre, «porque la experiencia ha mostrado que á causa de no correr toros en estos reinos, se va dejando y acabando el ejercicio de la gineta» (1).

Cárlos III en 1785 prohibió las fiestas de toros de muerte en todos los pueblos del reino á excepcion de las en que hubiere concesion temporal ó perpétua con destino público de sus productos útil ó piadoso, encomendando al Consejo propusiese la subrogacion de equivalentes ó arbitrios, y ordenando que no se

(1) Florez, *Reinas Católicas*, t. 2, p. 824; Sigüenza, *Historia de la órden de San Jerónimo*, p. 416; Saez, *Monedas de Enrique III*, p. 301; Sampere, *Memorias para la historia de la caballería española (ms.)*.

Aunque el sentimiento religioso extraviaba la flaca razon de los más, no faltaron ingenios singulares que vituperasen la supersticiosa costumbre de enlazar el culto divino con las fiestas de toros. D. Diego de Agreda y Vargas, en su novela del *Hermano indiscreto* (1620), dice así: «Y fue que en honra y fiesta del Precursor divino, se corrian unos toros; cosa por cierto bárbara y mal entendida en hombres políticos y cristianos, y peor que la apliquen en servicio de los santos, que es cosa cierta que se oponen con todo aquello que desirve á la Majestad divina, á quien es ciertisimo que no agrada por la multitud de almas que se ponen á peligro.»

Pasma la frialdad con que dice un escritor del siglo XVII, al describir las fiestas con que el duque de Lerma solemnizó ante la córte el nacimiento y bautismo de un hijo del duque de Uceda: «Los toros fueron razonables; mataron cinco ó seis hombres é hirieron muchos.» Cabrera, *Relaciones*, p. 441.

admitiese recurso ni representacion sobre el particular (1). Movió el ánimo de este buen Rey el conde de Aranda que, como presidente de Castilla, hizo una exposicion contra las fiestas de toros de muerte en 1770.

Sin embargo del fin benéfico que Cárlos III se propuso al admitir aquellas excepciones, seria preferible arbitrar otros recursos para socorrer á los pobres, y no perseverar en el pensamiento de aliviar las miserias del pueblo disminuyendo su riqueza y su trabajo. Mas prescindiendo de las pérdidas materiales que las corridas de toros ocasionan por el bárbaro placer de atormentar animales útiles para la agricultura, si examinamos este espectáculo bajo el punto de vista moral ó de su influjo en la educacion pública, hallaremos que deprava las costumbres endureciendo el corazon de los espectadores y familiarizándolos con aquellas escenas de dolor y de muerte. Los azares de la lucha cautivan su ánimo y le extravían hasta el punto de hallar vivo placer en toda sensacion fuerte, en toda escena de peligro; y embotada así la sensibilidad del hombre, cada arrebato de cólera es una riña, y cada riña produce una herida ó un asesinato. ¿Qué juicio deberemos formar de las costumbres de la nacion en la cual los juegos del circo son todavía un espectáculo popular?

Seria, pues, dar un gran paso hácia la civilizacion prohibir absolutamente las corridas de toros, empresa demasiado árdua tal vez para acometerla de un solo golpe; más la política aconsejaria los medios indirectos que el Gobierno pudiera emplear á fin de lograr su objeto sin abierta resistencia. Rehusar el permiso de construir nuevas plazas, disminuir el número de las funciones, prohibirlas en dias de labor, gravar las entradas en favor de los establecimientos de beneficencia miéntras se hallen indotados y otras providencias semejantes, facilitarian el cambio de la opinion, con lo cual ganarian infinito en suavidad y blandura nuestras costumbres.

1135.—Hay otro género de diversiones menores que la administracion tolera, reservando su proteccion para las más influyentes en la cultura de los pueblos. Las autoridades deben permitirlas considerándolas como un desahogo del espíritu, si no producen resultados adversos, ya con respecto á la moral, y ya

(1) Leyes 6 y 7, tít. XXXIII, lib. VII, Nov. Recop.

relativamente al trabajo. La teoría y la práctica administrativa en este punto, se encierran admirablemente en aquellas palabras: «En los volatineros y titiriteros que andan corriendo los pueblos, conviene no ver sino infelices que mendigan su pan haciendo habilidades... Socorrerlos una vez es un deber de humanidad; alejarlos en seguida es una ley de la administracion (1).

1136.—Por último, la suspension ó interrupcion de los espectáculos públicos de órden de la autoridad procede en los casos de epidemia, de peligro de alterar la tranquilidad y de luto nacional. No se debe abusar de este derecho considerando el perjuicio que se irroga á las empresas particulares, no obstante el principio de la indemnizacion, cuando há lugar á solicitarla.

SECCION III.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS Á LAS PERSONAS, SEGUN EL ESTADO CIVIL.

CAPÍTULO XXI.

Del estado civil de las personas.

1137.—Estado civil.
1138.—Distincion de las personas.
1139.—Vecinos, segun el derecho comun.
1140.—Vecinos, segun el derecho administrativo.
1141.—Circunstancias de la ley.
1142.—Declaracion de vecindad.
1143.—Domiciliados.
1144.—Hacendados forasteros.
1145.—Vecindad.
1146.—Derechos y obligaciones que nacen de la vecindad.
1147.—Condicion de los domiciliados.
1148.—De los hacendados forasteros.
1149.—Transeuntes.
1150.—Media vecindad.
1151.—Personas *sui juris* y *alieno juri subjectæ.*
1152.—Deberes de los padres y guardadores de los menores de edad.
1153.—Su responsabilidad.

1137.—Las leyes comunes constituyen el estado civil de las personas, segun el cual gozan de ciertos derechos ó están sujetas á ciertos deberes en el órden administrativo.

(1) Instruccion de 30 de Noviembre de 1833, cap. XIV.

1138.—En razon del estado civil y para los efectos administrativos se distinguen las personas con relacion á cada pueblo ó término municipal en residentes y no residentes, aquéllos en vecinos y domiciliados, y éstos en hacendados forasteros y transeuntes.

1139.—Segun el derecho comun era vecino el que fijaba su domicilio en un pueblo con ánimo de permanecer en él, cuyo ánimo se colegia de su residencia habitual por espacio de diez años, ó se probaba con hechos que manifestaban tal intencion, por ejemplo, si uno vendia propiedades en un punto y las compraba en otro en donde se hallaba establecido (1).

Tambien se consideraba vecino al extranjero con carta de naturaleza; si se convertia en este reino á la fé católica y establecia aquí su domicilio; si pedia y obtenia vecindad en algun pueblo; si se casaba con mujer natural y se domiciliaba; si se arraigaba comprando y adquiriendo bienes raíces y posesiones; si siendo oficial venia á morar y ejercer su oficio; si desempeñaba cargos concejiles ú otros cualesquiera que sólo pueden ejercer los naturales; si gozaba de los pastos y comodidades propias de los vecinos; si moraba diez años con casa poblada en el reino, con tal que no dependiese del consulado de su país y no hubiese demostrado ánimo de subsistir acogido á su pabellon nacional, y en todos los demás casos en que conforme al derecho comun, leyes y reales órdenes adquiria vecindad el extranjero. Entónces estaba obligado á las mismas cargas que los naturales por la legal y fundada razon de comunicar sus utilidades, siendo todos estos legítimamente naturales, y sujetándose á contribuir como ellos (2).

1140.—Esta antigua y constante legislacion fundada en el principio que el domicilio es un hecho que da orígen al derecho de vecindad, fué sustituida con otra derivada de la arbitraria distincion de que ya dimos cuenta en lugar oportuno, introducida por la ley municipal (3).

1141.—Como quiera, tres circunstancias determinan el estado de vecino entre los españoles, á saber:

I. Estar emancipado ó ser cabeza de familia.

(1) Leyes 2, tít. XXIV, Part. IV, y 6, tít. VI, lib. VII, Nov. Recop.
(2) Ley 3, tít. XI, lib. VI, Nov. Recop., y real órden de 10 de Marzo de 1762.
(3) V. núms. 578 y 579.

II. Residir habitualmente en el término municipal, ó tener su domicilio real en el mismo.

III. Hallarse inscrito como vecino en el padron del pueblo.

Todo español que reuna dichas circunstancias, debe constar empadronado como vecino en algun municipio, salvo su derecho de mudar libremente de vecindad.

Nadie puede ser vecino de más de un pueblo. El que tenga residencia alternativa en varios, está obligado á optar por la vecindad de uno de ellos. Si algun español emancipado se halla inscrito en el padron de dos ó más pueblos, vale la vecindad últimamente declarada, quedando anuladas las anteriores.

1142.—De dos modos se declara la vecindad:

I. De oficio, cuando el Ayuntamiento, al formar ó rectificar el padron, incluye al español emancipado que lleva dos años de residencia fija en el término municipal, ó al que ejerce un cargo público que la exige, aunque no haya completado los dos años.

II. A peticion de parte, siempre que el interesado lo solicita, sin que la declaracion sea motivo para quedar exento de las cargas municipales que le correspondan hasta aquella fecha en el pueblo de su anterior residencia. El solicitante debe probar la suya efectiva en el término, y continuada por espacio de seis meses por lo ménos.

1143.—Llama la ley domiciliado al español no emancipado que reside habitualmente en el término municipal, formando parte de la casa ó familia de un vecino. Así pues, dos circunstancias determinan la condicion del domiciliado, á saber, estar bajo la potestad de otra persona, y no tener hogar propio.

1144.—Hacendados forasteros son los propietarios de fincas rústicas ó urbanas, y los dueños de algun establecimiento agrícola, industrial ó mercantil sitos en un término municipal en el que no residen habitualmente.

Los hacendados forasteros pueden tener casa abierta, esto es, habitual ó temporalmente habitada por ellos ó por dependientes suyos, con artefactos, comercio ó labor de su cuenta, ó limitarse á la administracion de sus bienes y cobranza de sus rentas, intereses ó ganancias.

Los administradores, apoderados ó encargados de los hacendados forasteros, así como los colonos, arrendatarios ó aparceros de fincas rústicas, y los inquilinos de las urbanas, cuando es-

tuvieren ocupadas por una sola persona, en todo lo relativo á la administracion económica municipal y á los derechos y obligaciones que de ella emanan respecto á los residentes, tienen la consideracion de propietarios de las que administren, labren ó habiten, como si fuesen sus verdaderos dueños.

Son transeuntes los que van de paso ó no moran de asiento en el término municipal. Residir en un pueblo una temporada por motivos de salud, por recreo ó con el objeto de vacar á los estudios ó los negocios, no altera la condicion de transeunte (1).

1145.—La vecindad es un vínculo casi natural, una especie de parentesco que liga entre sí á todos los habitantes de un pueblo mediante la comunidad de intereses, y en cierto modo los hace miembros de una misma familia.

1146.—Solamente los vecinos gozan de la plenitud de los derechos que se derivan de la comunidad, y así intervienen en la administracion municipal como electores y elegibles, tienen accion para reclamar contra los acuerdos del Ayuntamiento y para denunciar y perseguir criminalmente á los alcaldes, regidores y vocales de la asamblea de asociados, y sobre todo, solamente ellos participan de los montes, aguas, pastos y demás aprovechamientos comunes y otros cualesquiera beneficios propios del pueblo. En cambio soportan todas las cargas personales y reales inherentes á su estado, segun aquel principio de justicia *qui sentit commoda, incommoda etiam sentire debet.*

1147.—La condicion de los domiciliados dista mucho de ser igual á la de los vecinos, porque si bien en general la ley los equipara, excluye á los primeros de la participacion en los disfrutes comunes, lo cual equivale á negarles el derecho de propiedad en los bienes del municipio. Esto confirma nuestra doctrina que el municipio no es una asociacion de personas sino de familias, aunque la ley diga lo contrario (2).

1148.—Los hacendados forasteros con casa abierta tienen la consideracion de vecinos en cuanto están representados por sus administradores, apoderados ó encargados, y así participan indirectamente de los disfrutes comunes. Deben ser incluidos en los repartimientos vecinales en proporcion de sus medios ó facultades para cubrir el déficit del presupuesto municipal, reba-

(1) Ley municipal, arts. 10 y sig. y 26.
(2) V. núms. 571 y 579.

jándoles un quinto de la suma en que se calcula su utilidad imponible (1).

Si no tienen casa abierta, satisfacen la parte de contribucion directa que por via de recargo para gastos provinciales y municipales les corresponda en razon de su propiedad ó industria, pero no la de consumos que pagan sus colonos, arrendatarios ó aparceros.

1149.—Los transeuntes, aunque extraños al municipio, pagan la parte de impuestos y arbitrios municipales que les alcancen por el consumo que hicieren de los objetos gravados en el pueblo en donde accidentalmente residen, sin derecho á gozar de sus beneficios.

1150.—En algunos lugares se conoce una media vecindad que consiste en participar de los aprovechamientos comunes ciertas personas que no son vecinos. Es un favor especial de la ley ó una excepcion introducida por la costumbre.

Los ganaderos, por ejemplo, han solido aprovechar para su cabaña los pastos de los pueblos en donde no residian, pagando la mitad de los tributos vecinales. A los dependientes y trabajadores de las empresas ó compañías constructoras de los caminos de hierro otorga la ley el beneficio de vecindad en cuanto al aprovechamiento de las aguas, leñas, pastos y demás disfrutes comunes de los pueblos cuyos términos atraviese la línea, y los mineros tambien se reputan vecinos de los pueblos en donde se hallen situadas sus minas, en cuanto al uso de las aguas, montes, dehesas, pastos y demás aprovechamientos en lo relativo á su industria y con arreglo á las ordenanzas municipales.

1151.—Hay personas *sui juris* ó no sujetas á potestad alguna, y las hay *alieno juri subjectæ* ó sometidas á la potestad de otra, tal como padre, madre, tutor, curador etc. Las primeras tienen deberes especiales que cumplir propios de su estado. No hablamos de los que la ley civil establece y regula con absoluta independencia de la autoridad administrativa, sino de los que imponen las leyes y reglamentos de administracion pública ó son de naturaleza mixta.

1152.—Aunque el estado se abstenga todo lo posible de limitar el derecho de los individuos, el silencio de la ley no puede

(1) Ley municipal, arts. 26, 129 y 131.

ser absoluto, porque la idea de libertad no se opone á las justas restricciones. El hombre es libre, pero carece de derecho para abusar de su libertad descuidando su propia educacion, abandonando á sus hijos y exponiéndolos á todas las consecuencias de la miseria, de la ignorancia y del vicio. La naturaleza nos dió en nuestros padres generosos protectores, y despues de ellos en las personas que más de cerca nos pertenecen por los vínculos de la sangre, ó en otras designadas por la ley para que amparen á la orfandad desvalida.

Los padres están obligados á sustentar y educar á sus hijos por derecho natural y civil. Miéntras cumplen con este deber natural y obedecen este precepto de la ley, la administracion pública robustece con su apoyo la autoridad paterna; más si la indiferencia ocupa el lugar del cariño en el corazon de los padres, y la infancia no halla en el hogar doméstico la proteccion á que por su debilidad tiene derecho, la administracion vela por su suerte, primeramente exhortando ó compeliendo á los padres, tutores ó curadores al cumplimiento de sus obligaciones, y despues ejerciendo el Gobierno mismo una tutela que el infante no encuentra en persona alguna. El gravámen y la responsabilidad de alimentar é instruir á la niñez pesan sobre la familia ántes que sobre el estado; y por eso mismo los establecimientos de beneficencia sólo acogen á los expósitos y á los desamparados que no pueden ser socorridos en sus casas (1).

1153.—En el estado civil de padre de familia se fundan tambien varias disposiciones contenidas en la ley para el reemplazo del ejército, unas relativas á la designacion del pueblo en donde deben ser incluidos los mozos sorteables, y otras concernientes á la parte que los padres, tutores ó curadores pueden tomar en la rectificacion del alistamiento, en el juicio de excepciones y en la declaracion de prófugos, segun explicaremos en otro lugar.

En la misma cualidad estriba tambien la responsabilidad civil que se exige á los que tengan bajo su potestad ó guarda legal á los locos ó imbéciles y á los menores de nueve años, y á los mayores de nueve y menores de quince, por infraccion de los reglamentos de policía y bandos de buen gobierno, salvo si probasen que no hubo por su parte culpa ó negligencia (2).

(1) Reglamento de beneficencia, art. 21.
(2) Código penal, arts. 8 y 19.

SECCION IV.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS Á LAS PERSONAS, SEGUN EL ESTADO POLÍTICO.

CAPÍTULO XXII.

De los derechos individuales.

1154.—Estado político.
1155.—Españoles.
1156.—Derechos individuales.
1157.—Seguridad personal.
1158.—Inviolabilidad del domicilio.
1159.—De la correspondencia.
1160.—Proteccion de la justicia.
1161.—Derecho electoral.
1162.—De reunion y manifestacion.
1163.—Reuniones ó manifestaciones no pacíficas.
1164.—Derecho de asociacion.
1165.—De peticion.
1166.—De residencia.
1167.—De propiedad.
1168.—Libertad religiosa.
1169.—Capacidad para obtener cargos públicos.
1170.—Extension de los derechos individuales.
1171.—Crítica.
1172.—Abusos.
1173.—Represion.
1174.—Suspension.
1175.—Extranjeros.
1176.—Sus derechos y obligaciones.
1177.—Naturalizacion.
1178.—Derechos civiles y políticos.

1154.—Divídense las personas por razon de su estado político en naturales y extranjeros.

1155.—Son naturales ó se reputan españoles:

I. Todas las personas nacidas en los dominios de España.

II. Los hijos de padre ó madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España. Cuando un individuo nace en país extranjero, conserva la nacionalidad de sus padres sin que tenga derecho á la opcion entre dos nacionalidades, si no es mayor de edad ó no se halla fuera de la pátria potestad (1).

III. Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza.

IV. Los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la monarquía.

La calidad de español se pierde por adquirir naturaleza en

(1) Real órden de 10 de Diciembre de 1860.

país extranjero y por admitir empleo de otro Gobierno sin licencia del Rey (1).

1156.—La Constitucion garantiza á todo español ciertos derechos cuya más elevada síntesis está significada en dos solas palabras: *libertad, propiedad*. Son dos necesidades del individuo, y por tanto dos condiciones indeclinables de la existencia social.

Las garantías ó los derechos individuales que la Constitucion otorga á todos los españoles consisten en la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, la proteccion de la justicia, el derecho de eleccion, de reunion, asociacion y peticion, la libertad de imprenta, de enseñanza, de residencia y de culto, el respeto á la propiedad y la capacidad para obtener empleos y desempeñar cargos públicos.

1157.—I. Ningun español puede ser detenido ni preso sino por causa de delito.

El detenido por la autoridad gubernativa ó sus agentes debe ser puesto en libertad ó entregado á la judicial dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la detencion.

Para prender á un español se requiere mandamiento de juez competente, el cual está obligado á ratificar ó reponer el auto, oido el presunto reo, dentro de las setenta y dos horas siguientes al acto de la prision (2).

1158.—II. La inviolabilidad del domicilio exige que nadie pueda entrar en el de un español sin su consentimiento, excepto en los casos urgentes de incendio, inundacion ú otro peligro análogo, y en el de agresion ilegítima procedente de adentro, ó para auxiliar á persona que desde allí pida socorro.

Fuera de estos casos, para penetrar en el domicilio de un español contra su voluntad sin vejacion injusta, debe preceder mandamiento de juez competente y ejecutarse de dia.

Sin embargo, cuando un delincuente sorprendido infraganti y perseguido por la autoridad ó sus agentes se refugiare en su domicilio propio, podrán aquélla ó éstos penetrar en él sólo para el acto de la aprehension; y si el domicilio fuere ajeno, deberá preceder requerimiento á su dueño (3).

No es lícito allanar la morada de un español con motivo ó pre-

(1) Const., art. 1.º
(2) Const., arts. 2, 3 y 4.
(3) Const., art. 5.

texto de perseguir el contrabando, ni tampoco registrar las casas y almacenes situados dentro de la circunferencia de las murallas, casetas de vigilancia ó cercas de las capitales y puertos habilitados, á excepcion del caso en que la instruccion de un proceso exija que se busque el cuerpo del delito, ó cuando de hecho se persiga el bulto ó género desde el punto por donde se introdujo, ó por hallarlo en la calle; pero de todo reconocimiento que se intente hacer en cualquiera casa particular ó de comercio debe darse aviso por escrito al juez competente requiriendo su auxilio que no puede negar sin fundamento razonable á los jefes y subalternos de la Hacienda pública (1).

El registro de papeles y efectos á consecuencia de la entrada de la autoridad en el domicilio de un español, se hace en presencia del interesado ó de un individuo de su familia, y á falta de ambos, á la vista de dos testigos vecinos del pueblo. Ningun español puede ser compelido á mudar de domicilio ó residencia sino en fuerza de sentencia ejecutoria (2).

1159.—III. El secreto de la correspondencia es tambien inviolable. No consiente la ley detener ni abrir la confiada al correo ó al telégrafo de órden de la autoridad gubernativa; pero en virtud de auto motivado de juez competente puede ser detenida, y aun abierta en presencia del procesado la que se le dirija por el correo (3).

1160.—IV. Ningun español puede ser procesado ni sentenciado sino por el juez ó tribunal á quien, segun leyes anteriores al delito, competa su conocimiento, y en la forma que éstas prescriban. No es lícito crear tribunales extraordinarios ni comisiones especiales para conocer de ningun delito (4).

El deseo de poner coto á lo arbitrario que algunas veces ha pretendido disfrazar la venganza con capa de justicia, obliga á prohibir que el verdadero ó presunto reo sea arrancado á sus jueces naturales, y se alteren á voluntad del Gobierno las formas tutelares del juicio. No es menor el peligro que corren la libertad y la propiedad cuando se da á las leyes penales efecto re-

(1) Ley de 3 de Mayo de 1830, art. 118, y reales órdenes de 18 de Enero de 1834, 16 de Setiembre de 1842 y 13 de Julio de 1846.

(2) Const., art. 6.

(3) Const., arts. 7 y 8.

(4) Const., art. 11.

troactivo. En tal caso ni la justicia puede ser imparcial, ni hay defensa para la inocencia oprimida.

1161.—V. Del derecho electoral activo y pasivo hablaremos con la extension conveniente en capítulo aparte.

1162.—VI. Todos los españoles gozan del derecho de reunirse pacíficamente con sujecion á los reglamentos generales de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo pueden celebrarse de dia (1). Toda reunion ó manifestacion en los alrededores del Palacio de cualquiera de los Cuerpos colegisladores, estando abiertas las Córtes, implica la responsabilidad criminal de sus promovedores y directores (2).

El derecho de reunion ó manifestacion pacífica, ejercido por un pueblo poco versado en la práctica de la libertad, fácilmente degenera en abuso. Cerrada la puerta al régimen preventivo en cuanto se refiere al ejercicio de los derechos individuales, era lógico, porque era necesario, aumentar el rigor de la represion legal. Una triste experiencia, por otra parte, mostró que urgía definir con claridad el derecho, deslindar el uso del abuso y establecer la sancion correspondiente á la nueva especie de delitos que con esta ocasion pudieran cometerse.

1163.—Segun el Código penal reformado no son reuniones ó manifestaciones pacíficas:

I. Las que se celebren con infraccion de los reglamentos de policía de carácter general ó permanente en el lugar en que la reunion ó manifestacion se verifique.

II. Las reuniones al aire libre ó manifestaciones políticas que se hagan de noche.

III. Las reuniones ó manifestaciones á que concurra un número considerable de personas con armas de combate.

IV. Las que tengan por objeto cometer algun delito contra el órden público.

Los promovedores y directores de toda reunion ó manifestacion están obligados á poner por escrito en conocimiento de la autoridad el objeto, tiempo y lugar en que haya de celebrarse.

Corresponde á las autoridades encargadas de velar por la conservacion del órden público reprimir los excesos y atentados que se cometan en las reuniones y manifestaciones, si degeneran en

(1) Const., arts. 17 y 18.
(2) Const., art. 55, y Cód. penal, art. 168.

tumulto, aprehender á los culpados y entregarlos á la justicia (1).

1164.—VII. Asimismo gozan los españoles del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios á la moral pública. La autoridad gubernativa, sin embargo, puede suspender la asociacion cuyos individuos cometan delito, sometiendo incontinenti á los reos al juez competente.

La disolucion no procede sino á consecuencia de un delito y en virtud de sentencia ejecutoria, ó mediante una ley, si el objeto ó los medios de la asociacion son tales que comprometan la seguridad del estado (2).

La autoridad gubernativa no debe tolerar las asociaciones ilícitas, ni consentir las que no hayan puesto en su conocimiento el objeto que se proponen y los estatutos por que se rigen, ni permitir los gritos subversivos, los ultrajes á la moral, los ataques á la Constitucion del estado, las amenazas á la honra, la vida ó la propiedad de los ciudadanos. Si se cometen estos ú otros excesos ó atentados, debe detener en el acto á los culpados y entregarlos á los tribunales, suspendiendo la asociacion hasta que recaiga sentencia firme (3).

1165.—VIII. Tambien gozan los españoles del derecho de dirigir individual ó colectivamente peticiones á las Córtes, al Rey, y á las autoridades. Este derecho se halla limitado:

I. Porque no puede ejercerlo colectivamente ninguna clase de fuerza armada, ni tampoco individualmente los que formen parte de dicha fuerza, sino con arreglo á las leyes de su instituto y en cuanto tenga relacion con éste (4).

II. Porque no es lícito presentar en persona y colectivamente peticiones á las Córtes (5).

III. Porque las corporaciones populares sólo pueden elevar peticiones relativas á los asuntos de su competencia.

Cuando los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales, en uso de su derecho, se dirijan á las Córtes, no necesitan represen-tar por conducto de los gobernadores y del Gobierno, sino en-

(1) Cód. penal, arts. 189 y 190, y circular de 25 de Setiembre de 1869.
(2) Const., arts. 17 y 19.
(3) Cód. penal, arts. 198 y 199, y circular de 25 de Setiembre de 1869.
(4) Const., arts. 17 y 20.
(5) Const., art. 55, y Cód. penal, arts. 170, 171 y 172.

viar las exposiciones que estimen oportunas directamente á los Cuerpos colegisladores (1).

1166.—IX. A ningun español que esté en el pleno goce de sus derechos civiles, se le puede privar de la libertad de salir del territorio, ni de trasladar su residencia y su fortuna á país extranjero y establecerse en él, salva la obligacion de prestar el servicio militar y de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas (2).

1167.—X. Nadie puede ser privado temporal ó perpétuamente de sus bienes y derechos, ni turbado en la posesion de ellos sino en virtud de sentencia judicial, excepto en los casos de incendio, inundacion ú otros análogos y urgentes en que por la ocupacion se haya de excusar un peligro al propietario ó poseedor, ó evitar ó atenuar el mal que se teme ó ha sobrevenido. Nadie tampoco puede ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad comun y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecuta sin prévia indemnizacion regulada por el juez con intervencion del interesado (3). De esta materia trataremos en lugar oportuno.

1168.—XI. La nacion española mantiene el culto y los ministros de la religion católica. El ejercicio público ó privado de cualquier otro culto está garantido á todos los naturales y extranjeros residentes en España, sin más limitacion que las reglas universales de la moral y el derecho. Asimismo la adquisicion y el ejercicio de los derechos civiles y políticos son independientes de la religion que profesen los españoles (4).

1169.—XII. Todos los españoles son admisibles á los empleos y cargos públicos segun su mérito y capacidad (5).

1170.—La Constitucion prohibe expresamente establecer por las leyes ó por las autoridades reglas de carácter preventivo que coarten el ejercicio de los derechos individuales, confiando en que, si con esta ocasion se cometen delitos, basta para contener los excesos y reprimir los abusos de la libertad la accion de los tribunales de justicia (6).

(1) Real órden de 17 de Julio de 1871.
(2) Const., art. 26. V. núms. 688 y sig.
(3) Const., arts. 13 y 14.
(4) Const., arts. 21 y 27.
(5) Const., art. 27. V. núm. 207.
(6) Const., arts. 22 y 23.

1171.—Sin ánimo de exponer, y ménos de criticar la doctrina de los derechos individuales que algunos califican de imprescriptibles, ilegislables, anteriores y superiores á todo derecho positivo, porque la cuestion traspasa los confines de nuestra actual competencia, observaremos que no son en manera alguna absolutos, puesto que se hallan definidos y limitados en la misma Constitucion que los otorga y consagra. Hay más: una vez que en circunstancias extraordinarias se pueden suspender estas «libertades y garantías naturales del ciudadano,» siquiera sea temporalmente y en virtud de una ley, no cabe poner en duda que no son superiores á todo derecho positivo, ni tampoco ilegislables (1).

La cuestion de órden público de tal suerte preocupa al poder establecido, aunque haya salido del seno de una revolucion, que siempre se inclina á defender la sociedad empleando para salvarla de la anarquía, ya los medios represivos, ya los preventivos cuando el peligro arrecia.

1172.—El mismo Gobierno, á cuya iniciativa se debe que los derechos individuales hayan penetrado en toda su integridad en la Constitucion, se dolió de que ofreciesen pretexto «para atacar violentamente las leyes, dar el grito de rebelion, introducir el temor en el ánimo de los ciudadanos honrados, llevar el desasosiego al interior de la familia, perturbar la pública tranquilidad y destruir el crédito del estado.» Los de reunion y asociacion engendraron «abusos que desprestigian la libertad, y crímenes que deshonran á los partidos en cuyo nombre se cometen.» Las asociaciones, «prestando á sus individuos las fuerzas de su colectividad, sirvieron para excitar por medios directos ó indirectos á la rebelion, negar la soberanía de las Córtes, inflamar las masas ignorantes con predicaciones subversivas, amenazar con hechos criminales al país y poner en peligro la seguridad del estado.»

1173.—De aquí las providencias rigorosas de suspender las no legalmente constituidas, de reprimir con mano fuerte los excesos y atentados que se cometian en las reuniones y manifestaciones, de prohibir las declamaciones y protestas tumultuarias contra la forma de Gobierno, y el prevenir y ordenar á las auto-

(1) Const., art. 31. V. núms. 794 y sig.

ridades que requiriesen el auxilio de la fuerza pública en caso necesario (1).

1174.—Cerremos el proceso de los derechos individuales absolutos é inviolables con la suspension en todo el territorio de la República de las garantías consignadas en la ley fundamental en favor de los españoles, cuyo acto de conversion á otra fé política, ó por lo ménos de profesion de un nuevo dogma nada conforme á los principios de los gobiernos populares, pretendió justificar el de aquel tiempo con la razon de estado diciendo: «La gravedad de las actuales circunstancias todo lo hace necesario: la autorizacion ámplia de que se halla revestido el Gobierno todo lo hace legítimo: la guerra, que es la más grande de nuestras desdichas... todo lo hace conveniente» (2). En esto vino á parar la idolatría de los derechos individuales.

1175.—Son extranjeros:

I. Todas las personas nacidas de padres extranjeros fuera de los dominios de España.

II. Los hijos de padre extranjero y madre española, nacidos fuera de estos dominios, si no reclaman la nacionalidad de España.

III. Los que hubieren nacido en territorio español de padres extranjeros, ó de padre extranjero y madre española, si no hiciesen aquella reclamacion.

IV. Los que hayan nacido fuera del territorio de España de padres que hubiesen perdido la nacionalidad española.

V. La mujer española que contrae matrimonio con extranjero.

Los buques nacionales se consideran parte de los dominios españoles (3).

1176.—Los extranjeros se diferencian en domiciliados y transeuntes, y segun que pertenezcan á una ú otra clase, gozan de distinto fuero.

Los primeros ó avecindados son aquéllos que se hallan establecidos con casa abierta ó residencia fija ó prolongada por espacio de tres años y bienes propios, ó industria, ó modo de vivir conocido en territorio de la monarquía con permiso de la autoridad superior civil de la provincia.

(1) Decretos de 1.º y 20 de Noviembre de 1868, y circulares de 5 de Enero, 22 de Junio, 25 de Setiembre y 24 de Noviembre de 1869.

(2) Decretos de 20 de Setiembre de 1873, y circular de la misma fecha.

(3) Real decreto de 17 de Noviembre de 1852, arts. 1, 2, 3, 4, 22 y 23.

Los segundos son los que viven de paso, sin ánimo de permanecer en nuestro territorio.

Todos los extranjeros, así domiciliados como transeuntes, tienen derecho de entrar libremente en los puertos y poblaciones de España, salir y transitar por el reino, sujetándose á las leyes y reglamentos establecidos para los naturales. Pueden asimismo adquirir y poseer bienes inmuebles, ejercer su industria, dedicarse á cualquier profesion para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por autoridades españolas, y tomar parte en todas las empresas que no estén reservadas á los naturales.

Los extranjeros domiciliados pueden ejercer el comercio por mayor y por menor bajo las condiciones señaladas en las leyes y reglamentos para los españoles, y disfrutar de todos los aprovechamientos comunes del pueblo en donde tuvieren su domicilio; pero á los transeuntes sólo se les permite hacer el comercio por mayor conforme á las disposiciones generales del reino.

La Constitucion garantiza á los extranjeros residentes en España la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, la libertad de industria, el libre ejercicio público ó privado del culto que profesen y el respeto á la propiedad en igual forma que á los españoles; más no participan de los derechos políticos activos ó pasivos, ni pueden obtener, á no estar naturalizados, ningun cargo que lleve aneja autoridad ó jurisdiccion, ni pescar en nuestras costas, ni hacer con sus buques el comercio de cabotaje (1).

Todos los extranjeros están obligados al pago de los impuestos de toda clase que correspondan á su propiedad, industria ó comercio, y los domiciliados satisfacen además los préstamos, donativos y otras cualesquiera contribuciones extraordinarias ó personales.

Los extranjeros, así domiciliados como transeuntes, están exentos del servicio militar por sí y por sus hijos, más no sus nietos, cuando los padres hayan nacido en territorio español, aunque conserven la nacionalidad extranjera. Tambien están exentos de las cargas concejiles personales; pero no de los impuestos provinciales y municipales, si fuesen domiciliados, ni de las cargas

(1) Const., arts. 2, 5, 7, 13, 14, 21, 25 y 27.

de alojamiento y bagajes, si además tuviesen casa abierta (1).

En los gobiernos de provincia se forman y llevan matrículas ó registros en que se asientan los nombres y circunstancias de los extranjeros que residen ó vienen á residir en el territorio, con separacion de las dos clases de domiciliados y transeuntes; y no tienen derecho á ser considerados extranjeros en ningun concepto legal, sino aquellos que se hallen inscritos en estas matrículas y en las de sus consulados respectivos (2).

Los extranjeros transeuntes obedecen las leyes de España en todo lo concerniente al derecho internacional privado, ó sea al estado y capacidad de las personas, salvo si existen tratados que modifiquen en este punto la letra y el espíritu de nuestra legislacion civil y administrativa.

1177.—Pueden los extranjeros entrar en el ejercicio de los derechos y prerogativas propias del español, obteniendo privilegio de naturalizacion ó carta de naturaleza. Esta habilitacion es de dos maneras; absoluta ó la total incorporacion en el reino del sujeto á quien se concede para poder disfrutar todos y cualesquiera oficios, como si verdaderamente hubiese nacido en España, y limitada ó una mera aptitud para aquella determinada gracia que en la carta se expresa.

Conforme á estos principios distingue la ley cuatro clases de naturalizacion, á saber:

I. La absoluta ó habilitacion para gozar de todo lo eclesiástico y secular sin limitacion alguna.

II. La habilitacion para todo lo secular, sin extenderse á nada tocante á lo eclesiástico.

III. La habilitacion para obtener cierta cantidad de renta eclesiástica en prebenda, dignidad ó pension, sin exceder de ella.

IV. Y la relativa á lo secular, y sólo para gozar de honras y oficios como los naturales, excepto los cargos públicos generales, provinciales ó municipales que no se comunican á los extranjeros naturalizados, sino en el primer caso (3).

(1) Tratado de comercio de 1667, convenio de 1750 y otros posteriores, reales órdenes de 29 de Setiembre y 7 de Noviembre de 1836, 11 de Agosto de 1837 y 7 de Enero y 3 de Junio de 1838 y real decreto de 17 de Noviembre de 1852, arts. 17 al 27.

(2) Leyes 8, 9 y 10, tít. XI, lib. VI, Nov. Recop., real órden de 30 de Enero de 1844, y real decreto de 17 de Noviembre, arts. 9 y 12.

(3) Nota á la ley 6, tít. XIV, lib. I, Nov. Recop.

La vecindad por sí sola no impone á la fuerza el derecho de naturalizacion y ciudadanía (1).

Antiguamente no se otorgaban estas cartas de naturaleza á los extranjeros sino en caso de precisa necesidad, ó por especiales méritos de la persona, ó por no haber cosa más proporcionada con que premiar sus servicios que algun oficio, beneficio ó dignidad para cuyo goce se requiriese la cualidad de natural de estos reinos, y aun entónces prévio el consentimiento de las ciudades y villas de voto en Córtes.

Las de Cádiz y las de 1820 á 1823 otorgaron varias cartas de naturaleza, como si fuese prerogativa del legislador.

Distinguieron asimismo la carta de naturaleza de la de ciudadanía, mandando que sin la una ó la otra ningun extranjero pudiese gozar en España empleo ó cargo civil, beneficio ni pension eclesiástica.

Para que un extranjero pueda obtener carta de naturaleza, debe estar casado con española y haber traido ó fijado en España alguna invencion ó industria apreciable, ó adquirido bienes raíces por los que pague una contribucion directa, ó ejercer el comercio con capital propio, ó bien tenerlo merecido por servicios muy señalados (2).

1178.—Distinguen los autores los derechos civiles y políticos, aunque no todos los entienden y explican del mismo modo. Dicen unos que aquellos pertenecen al hombre en cuanto hombre, y éstos al hombre en cuanto ciudadano. Otros pretenden que los derechos civiles son derechos privados de los naturales con exclusion de los extranjeros, y los políticos los que confieren una participacion directa ó indirecta en los negocios públicos.

Aceptado el principio fuera de controversia, á saber, que los derechos políticos son propios del ciudadano y significan su legítima intervencion en el Gobierno, fácilmente se concibe que no se comunican á los extranjeros. Los derechos de sufragio, de reunion, asociacion y peticion, la libertad de imprenta, y la capacidad para obtener cargos públicos, cuyo goce reserva la Constitucion á los españoles, pertenecen á esta clase.

(1) Ley 6, tít. XIV, lib. I, Nov. Recop., y órden del Regente de 18 de Abril de 1843.
(2) Ley 6, tít. XIV, lib. I, Nov. Recop., Constitucion de 1812, art. 20, y decretos de las Córtes de 13 de Mayo de 1812 y 13 de Abril de 1813.

CAPÍTULO XXIII.

De la libertad de imprenta.

1179.—«La imprenta, introducida ahora en el mundo, dice Chateaubriand, es la electricidad social, es la palabra en estado de rayo. En vano intentareis ahogarla, pues cuanto más pretendais comprimirla, tanto más violenta será la explosion. Lo que conviene es aprender á servirse de ella, apartando sus peligros... porque nuestro signo es vivir con la imprenta, como vivimos en medio de las máquinas de vapor.»

La libertad del pensamiento seria de todo punto ociosa, si no llevara consigo la libertad de la palabra y de la escritura que son el medio de comunicarlos á través del tiempo y del espacio. Ninguna constitucion moderna puede omitir la consagracion de este derecho sin mortificar á los pueblos, ahogando sus necesidades, comprimiendo sus deseos y violentando la corriente de sus hábitos y costumbres. Pasaron ya los siglos en que para imprimir un libro se necesitaba impetrar licencia del Consejo, trocándose en ley comun lo que ántes constituia un molesto privilegio otorgado prévia censura con la suma de la tasa.

1180.—Del derecho de cada ciudadano de publicar y hacer imprimir sus opiniones resulta la publicidad universal. Denun-

ciar á la faz del mundo los errores y extravíos del Gobierno es un medio de precaverlos ó remediarlos, porque se forma la opinion que facilita el triunfo de la verdad y la justicia, y se organiza la resistencia legal á los excesos y abusos de los poderes constituidos, en nombre de la libertad.

1181.—Poco valdrian las mejores constituciones políticas, y de poco aprovecharia el principio de la division de los poderes del estado, si no existiese la libertad de imprenta como una parte integrante del derecho público de todas las naciones que desean reducir á la práctica el régimen constitucional. La libertad de imprenta tiene el carácter y la fuerza de una institucion política, amparo y defensa de la sociedad contra los poderes que se desvían de la ley y propenden á lo arbitrario.

La imprenta libre no es un poder del estado, ni ménos el juez supremo de los demás poderes que la Constitucion reconoce y cuya existencia consagra: es el eco de la opinion y el centinela de la libertad. El periódico que se levanta como el sol todas las mañanas, adquirió el valor de una influencia poderosa y una garantía eficaz de los derechos del ciudadano, porque es una resistencia, y las libertades públicas ¿qué son sino resistencias al poder que traspasa los límites señalados por la Constitucion al ejercicio de la autoridad?

1182.—Aceptemos la libertad de imprenta, principio de vida, alma del progreso, escudo de la dignidad del hombre y prenda de buen gobierno; aceptémosla de grado á pesar de sus inconvenientes y peligros como una necesidad social, porque hoy los pueblos no se resignan al silencio, ni es posible que se resignen cuando las ideas cruzan el aire como los relámpagos. No hay poder bastante fuerte á contener esta respiracion del espíritu; y si alguno llevase su arrojo ó temeridad hasta intentarlo, á la libertad sucederia la licencia más desenfrenada. Los Césares dictaron severas providencias contra las murmuraciones del pueblo romano, y las murmuraciones fueron en aumento segun el testimonio de Séneca en aquellas juiciosas palabras: *Prohibiti sermones, ideoque plures.*

1183.—Todos los españoles tienen derecho á emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta ó de otro procedimiento semejante (1). La

(1) Const., art. 17.

imprenta es libre, no sólo porque la Constitucion así lo declara, sino porque prohibe poner límites al ejercicio de este derecho por medio de las leyes ó los reglamentos de administracion pública. En efecto, seria muy precaria esta libertad, si la Constitucion autorizase ó consintiese rodearla de minuciosas precauciones.

Por regla general más vale precaver que castigar; pero sucede algunas veces estar tan cerca el uso del abuso, que no hay modo de distinguirlos y separarlos. Si por temor del abuso se adoptan cautelas minuciosas, se corre el peligro de condenar el uso legítimo; y el prudente arbitrio del Gobierno en materia de imprenta equivale á la prévia censura.

1184.—Aunque la Constitucion, velando por la integridad de los derechos individuales, no tolera que la libertad de imprenta padezca menoscabo multiplicando los medios preventivos, todavía el Código penal exige que las publicaciones lleven pié de imprenta, so pena de ser reputadas clandestinas; y en cuanto á las periódicas, que ántes de salir á luz se ponga en conocimiento de la autoridad local el nombre del director y el del editor, si lo tuviere (1). Dirán que estas cautelas tienen por objeto asegurar la accion de la justicia, á quien compete perseguir los delitos que se cometan abusando de la imprenta, para lo cual importa conocer á los culpados; pero no es ménos cierto que son medios preventivos, y de tal carácter que no los hay equivalentes en el derecho comun.

Añade la Constitucion que tampoco se podrá establecer la censura, el depósito, ni el editor responsable para los periódicos. Sin embargo del precepto constitucional, ya hemos visto que toda publicacion periódica necesita un editor conocido de antemano, cuyo nombre se declara ante la autoridad, verdadero responsable de las faltas y delitos cometidos por medio de la imprenta segun el Código penal (2).

1185.—La prévia censura que Bonald apellidó la ley sanitaria de la fiebre de escribir, equivale á la negacion absoluta de la libertad de imprenta. No hay derecho de emitir cada uno sus ideas y opiniones, cuando el Gobierno se arroga la facultad de examinarlas ántes de que salgan á luz, es decir, de ahogar el pensamiento al nacer en virtud de una potestad arbitraria.

(1) Const., art. 22; Cód. penal, art. 203.
(2) Arts. 12 y 14.

La libertad de imprenta es la libertad misma de la palabra que Dios concedió al hombre para comunicarse con sus semejantes; y así como el abuso de la palabra no justificaria una ley que prohibiese hablar sin licencia superior, así tambien repugna á la razon que nadie pueda escribir ni publicar sus escritos sin la vénia de la autoridad. Este precepto de la higiene moral no preserva á los pueblos del contagio de las malas ideas, porque si el contrabando se burla de la prohibicion, la prévia censura es burlada por la prensa clandestina, llena de hiel y veneno, y tanto más atrevida y licenciosa, cuanto más confía en la impunidad.

1186.—Otro de los medios preventivos que excluye la Constitucion es exigir á los particulares ó empresas que se proponen publicar un periódico de carácter político, la consignacion de cierta suma por via de depósito, sin cuyo requisito no se concede la autorizacion necesaria por el Gobierno.

1187.—La autorizacion prévia contradice el principio de libertad, y el depósito la transforma en un privilegio inherente á la riqueza. Si el objeto es suscitar un obstáculo á la multiplicacion de los periódicos, carece de eficacia. El número de los que se publican se determina por el de los partidos militantes, y ninguno hay tan pobre que no pueda prestar la caucion legal. El depósito sólo es admisible como garantía de solvencia, cuando la imprenta se rige por una ley especial en que predominan las penas pecuniarias.

1188.—La amonestacion ó el apercibimiento puede conciliarse con la tolerancia y aun con la benevolencia; pero tambien puede ser el principio de una série de medidas de rigor y degenerar en un sistema de abierta hostilidad entre el Gobierno y la opinion pública. En este caso equivale á la censura retroactiva, y prepara el camino á la supresion del periódico de órden de una autoridad resuelta á no consentir la discusion de sus actos, á suprimir toda contradiccion, en fin, á cercenar una por una todas las libertades sin que al pueblo le sea lícito romper el silencio.

1189.—La recogida es un secuestro sin forma de juicio, usurpando el Gobierno las atribuciones del tribunal competente, y quien juzga la prensa es árbitro de ella. Prohibir la circulacion de un impreso sin que preceda fallo judicial repugna tanto á la razon, como aplicar la pena ántes de averiguar el delito.

1190.—Si el derecho de timbre no traspasa los límites ordina-

rios de una contribucion, no padece la libertad de imprenta más que la libertad de industria; pero si tiende á gravar las empresas para encarecer el periódico y reducir el número de lectores, no se ajusta al principio de la igualdad, porque una parte de la prensa resulta perjudicada y otra favorecida, y constituye un privilegio incompatible con la libre manifestacion del pensamiento.

1191.—Puesto que los medios preventivos no resuelven la dificultad de purgar la libertad de imprenta de los vicios de que adolece como toda institucion humana sin herirla de muerte, y que la libertad de imprenta es una necesidad de este siglo, sobre todo en donde quiera que existen Gobiernos más ó ménos populares, renunciemos al propósito de poner diques al torrente y dejemos correr el agua.

1192.—Abandonado el sistema preventivo, es forzoso corregir los abusos de la libertad de imprenta por los trámites de justicia.

En efecto, se puede abusar del derecho de emitir nuestras ideas y opiniones hasta el punto de cometer faltas ó delitos. Pocos, pero al fin algunos autores, considerando impotente la sancion penal contra los delitos de la palabra y de la prensa, sostienen que basta la conciencia pública á proteger la sociedad y el individuo. Otros se consuelan con la idea que la prensa, como la lanza de Aquiles, cura las heridas que hace, virtud que no acredita la experiencia. Los más abogan por la represion y el castigo, no dudando de la eficacia de las penas, ni admitiendo el privilegio de la impunidad.

1193.—Esta opinion corre unánime hasta llegar á la cuestion si los delitos de imprenta son comunes ó especiales, es decir, si hay algo que modifique su naturaleza y obligue al legislador á clasificarlos aparte, ó si por el contrario no hay razon para distinguirlos de los demás, porque la imprenta es un instrumento de la accion punible, como podria serlo el puñal ó el veneno.

El Código penal reformado acepta el principio de la igualdad; de modo que no reconoce delitos de imprenta, sino delitos que se cometen *por medio* de la imprenta. Sin embargo, no prevalece en todo su rigor el derecho comun desde que hay un capítulo especial destinado á enumerar y castigar las *faltas de imprenta*.

Todavía es mayor la inconsecuencia al declarar que la responsabilidad criminal proveniente de esta clase de faltas y delitos,

alcanza: 1.° A los autores: 2.° A los directores de la publicacion: 3.° A los editores: 4.° Y por último á los impresores.

Ahora bien: con arreglo al derecho comun son responsables criminalmente los autores, los cómplices y los encubridores. ¿A cuál de estas tres categorías pertenecen los editores y sobre todo los impresores que subsidiariamente y por su órden son responsables de los delitos cometidos por medio de la imprenta, cuando no se puede hacer efectiva la responsabilidad primaria del autor? La ley responde *se reputarán autores;* pero es una ficcion, y no la realidad. Que el director ó el editor de una publicacion sean criminalmente responsables de los escritos que insertan en cuanto cómplices del delito de imprenta, cabe dentro del derecho comun; más no se concibe la responsabilidad subsidiaria de éstos, y mucho ménos la del impresor, agente mecánico ó mero instrumento del delito, sino dando por averiguado y resuelto que la naturaleza particular del acto punible reclaman una excepcion (1).

El espíritu de sistema que no toma en cuenta los hechos que modifican el rigor de los principios y todo lo subordina á la unidad, engendra estas y otras inconsecuencias ó contradicciones. El amor á la línea recta explica el empeño de someter los delitos de imprenta al derecho comun, cuando deberian ser objeto de una ley especial.

1194.—Por más severa que haya sido la legislacion restrictiva de la imprenta, siempre estableció diferencia entre el periódico y el libro, aquél vigilado como sospechoso, y por tanto sujeto al régimen preventivo, y éste favorecido con mayor grado de libertad, cuyos límites determinaban los medios represivos.

Fundábase la distincion en que escribir un libro requiere tiempo, meditacion y estudio, adquirirlo comodidades, su lectura reflexion, y en que no se dirige á un público numeroso y fácil de extraviar, sino á ciertas clases superiores de la sociedad, á quienes su madura inteligencia y su recto criterio precaven del contagio de toda mala doctrina.

La materia se presta á la controversia. Es verdad que la circulacion del periódico es rápida y su accion contínua, pero en cambio el libro causa una impresion más profunda y sus efectos

(1) Cód. penal, art. 14.

son más seguros. El periódico arrebata un momento, despierta las pasiones, vive un dia y al siguiente se olvida. El libro habla á la razon, persuade, convence, penetra con lentitud la opinion y acaba por dominarla. En todos los mares hay escollos, y todas las libertades tienen sus peligros.

1195.—Por eso no discutimos si la de imprenta es un bien exento de mal, sino que entendemos debe aceptarse porque produce más bienes que males, y sobre todo como una necesidad absoluta de los gobiernos representativos. Perseguir la imprenta es exaltarla, darle fuerzas y mejorar su causa desde que se presenta al público como una víctima.

Tocqueville pensaba que el único medio de neutralizar el influjo de los periódicos era multiplicarlos. En vez de centralizar la prensa buscando rodeos que conducen á que esté representada por pocos órganos, cada uno poderoso y de grande autoridad, convendria facilitar su acceso á todos los escritores para diseminar sus fuerzas y reducirla á los límites de una industria vulgar ó de una mera libertad de la palabra. El consejo tiene en su abono la experiencia de algunos pueblos bien hallados con el sistema de no irritar el apetito dejando entrever el fruto prohibido. Resta averiguar si en otros, en donde las instituciones no tienen hondas raíces, ántes de adquirir la costumbre de respetarlas, no naceria un estado de guerra que encendiese las pasiones, pasando los partidos militantes de la discusion tranquila á la polémica ardiente, y del abuso de la palabra á las vias de hecho.

En resolucion, la libertad de imprenta es un principio que está fuera de controversia: su grado debe medirse por la educacion política propia de cada pueblo.

1196.—Como el ejercicio de la imprenta es una parte vital de todo sistema político, no es maravilla que en España experimentase esta legislacion tan grandes vicisitudes. Cada partido ha puesto el sello de su dominacion á la imprenta; y cuando otro le sustituyó en el poder, deshizo la obra de su rival (1).

(1) Ley de 5 de Noviembre de 1820 y su adicional de 12 de Febrero de 1821; otra de 16 de Febrero de 1822; real cédula de 12 de Julio de 1830; reglamentos de 4 de Enero y 1.º de Junio de 1834; ley de 16 de Febrero de 1822, restablecida por real decreto de 17 de Agosto de 1836; ley de 12 de Octubre de 1837; reales decretos de 10 de Abril de 1844, 6 de Julio de 1845, 10 de Enero y 2 de Abril de 1852, 2 de Enero de 1853 y real órden de 4 de Enero del mismo año; real decreto de 2 de Marzo de 1856, real decreto de 22 y ley de 29 de Junio de 1864, etc.

1197.—El Gobierno provisional, oponiendo á un sistema otro sistema, derogó las leyes especiales de imprenta, y decretó que los delitos que se cometiesen por este medio, fuesen reprimidos y castigados con arreglo al Código penal. Bien es verdad que no pudo ménos de apartarse del derecho comun en cuanto á la responsabilidad criminal, porque la subsidiaria de los directores de periódicos y de los editores é impresores por su órden, por abusos cometidos en libros, folletos y hojas sueltas, no se ajusta sin violencia á los principios que generalmente rigen en la materia (1).

1198.—No fué muy afortunado el ensayo, porque la libre emision del pensamiento suscitó peligros que la accion de los tribunales de justicia no bastaron á conjurar (2).

1199.—Suspendidas las garantías constitucionales y puesta en vigor la ley de órden público, la imprenta quedó á merced de un poder discreccional; es decir, que el exceso y el abuso de la libertad lanzaron al Gobierno en la temerosa senda de lo arbitrario (3). Los gobernadores de provincia fueron primeramente autorizados «para proponer al Gobierno, y en caso urgente acordar por sí la suspension de las publicaciones que preparasen, auxiliasen ó excitasen á cometer ciertos delitos definidos en la ley de órden público y en el Código penal, y poco despues revestidos de ámplias facultades para multar, suspender y suprimir las enemigas de la ley, del Gobierno y de la paz interior» (4). Todavía juzgó necesario el Gobierno encarecer la rigorosa aplicacion de las providencias anteriores, convencido de que el desenfreno de la prensa era, si no la única, la principal causa de los males que afligian á la patria (5).

(1) Decreto de 23 de Octubre de 1868.

(2) La libertad de imprenta se empleó en «dirigir excitaciones más ó ménos embozadas contra el sagrado derecho de propiedad y contra la ordenanza y disciplina del ejército, y en hacer malignas insinuaciones para soliviantar los ánimos, encender las pasiones y concitar á la rebelion». Circular de 3 de Diciembre de 1868.

(3) Ley y circular de 20 de Setiembre de 1873.

(4) Decreto de 22 de Diciembre de 1873.

«Cuando la sociedad está enferma, necesita como el individuo la privacion y la quietud, y no es posible ni lícito á los ciudadanos de un país devorado por la guerra y castigado con el espectáculo diario de su propia muerte, vivir la vida de los pueblos libres, ni respirar la atmósfera de todos los derechos.» Circular de 15 de Enero de 1874.

(5) «Los repetidos abusos de la prensa obligan al Gobierno á recordar á sus delegados la necesidad de proceder con todo rigor en la aplicacion de las disposiciones vigentes en la materia... convencido por la dolorosa experiencia de que el orígen de nuestros mayores males es debido á la insensata propaganda... que fomenta diariamente el desórden moral,

Subsistió este régimen duramente restrictivo como un efecto inmediato de la dictadura, y en lo supremo de las circunstancias halló el Gobierno fácil disculpa para «mantener en vigor las disposiciones preventivas que autoriza las penas pecuniarias, la recogida, las advertencias, la suspension y hasta la supresion definitiva de los periódicos, protestando que era su más ardiente deseo que llegase pronto el dia en que bastasen á la defensa de la sociedad las leyes ordinarias» (1).

1200.—El Gobierno de la restauracion, partiendo del principio que el establecimiento de reglas fijas y conocidas para el ejercicio de todos los derechos «es más conforme al espíritu liberal de las instituciones modernas y á las sanas doctrinas de justicia que la arbitrariedad» devolvió á la prensa la facultad de examinar, discutir y censurar los actos políticos, jurídicos y administrativos sin exceptuar los concernientes á la Hacienda pública, salvando la persona inviolable del Rey y el respeto debido á la monarquía constitucional.

Los directores de periódicos fueron obligados á presentar dos horas ántes de su publicacion cuatro ejemplares al gobernador de la provincia. Para publicar un periódico nuevo se exigió como precaucion interina la licencia del ministro de la Gobernacion prévio informe favorable del gobernador respectivo.

La sancion consistia en la suspension hasta por quince dias. Toda suspension implicaba la recogida. Todo periódico que incurria en tres suspensiones quedaba definitivamente suprimido (2).

1201.—Esta reforma incompleta, inspirada por la necesidad del momento, dejaba intacta la cuestion de si los delitos, bien ó mal llamados de imprenta, debian reputarse en lo sucesivo comunes ó especiales. Para colmar este y otros vacíos de la legislacion en materia tan grave, dictó el Gobierno nuevas providencias que constituyen el régimen provisional y transitorio de la prensa periódica, reservando el definitivo al criterio superior de las Córtes.

Segun recientes disposiciones se entiende por periódico toda

lastima el crédito público, trata de introducir la duda en los espíritus, sugiere criminales sospechas, y tiende, en fin, á debilitar la autoridad y á quebrantar los poderes públicos.» Circular de 11 de Junio de 1874.

(1) Decreto de 13 de Julio de 1874.

(2) Decreto de 29 de Enero de 1875.

publicacion que salga á luz en períodos determinados ó inciertos, con el mismo título ó con otro, con tal que no exceda de diez pliegos de impresion del tamaño del papel sellado.

Por ahora para fundar un periódico continúa siendo requisito indispensable la licencia ó autorizacion del Gobierno, prévio el informe favorable del gobernador de la provincia respectiva. Al solicitar la licencia debe el interesado designar la persona á cuyo cargo habrá de correr la direccion del periódico y su domicilio.

1202.—Abusan los periódicos de la libertad de imprenta:

I. Haciendo alusiones ofensivas ó irrespetuosas, ya sea directa, ya indirectamente, á los actos ó á las opiniones de la persona inviolable del Rey, ó usando frases depresivas para cualquier otro individuo de la Real Familia.

II. Atacando directa ó indirectamente el sistema monárquico-constitucional.

III. Injuriando á alguno de los Cuerpos colegisladores, ó á sus comisiones, ó á cualquier senador ó diputado en particular por las opiniones manifestadas ó por los votos emitidos en el Senado ó en el Congreso, ó amenazándolos para coartar el libre ejercicio de las atribuciones que les competen como representantes de la nacion.

IV. Dando noticias ó promoviendo discusiones que puedan producir discordia ó antagonismo entre los distintos cuerpos ó institutos del ejército ó la armada, ó entre sus generales, jefes, oficiales ó individuos de tropa, ó en cualquiera forma y por cualquiera medio induciendo al quebrantamiento de la disciplina militar.

V. Publicando noticias de guerra que puedan favorecer las operaciones del enemigo, ó descubrir las que hayan de emprender las fuerzas del ejército ó la armada.

VI. Publicando noticias falsas de las que pueda resultar algun peligro para el órden público, ó daño á los intereses ó al crédito del estado.

VII. Provocando la desobediencia á las leyes ó á las autoridades constituidas, aunque la provocacion no haya sido seguida del acto criminal aconsejado, ó hacer la apología de acciones calificadas de delitos ó faltas por las leyes.

VIII. Inferir insultos á personas ó cosas religiosas.

IX. Ofender á los soberanos reinantes ó á los poderes constituidos en otras naciones, así como á sus representantes acreditados en la corte de España, siempre que este delito se halle penado en la nacion respectiva.

X. Injuriar á personas constituidas en autoridad.

1203.—Los directores de periódicos que se publiquen en Madrid están obligados á presentar en el momento de la publicacion cuatro ejemplares firmados de su mano, uno en la fiscalía de imprenta, otro en la presidencia del Consejo de ministros, otro en el ministerio de la Gobernacion, y el cuarto en el gobierno de la provincia, so pena de suspension de ocho á quince dias acordada por el tribunal de imprenta en virtud de denuncia fiscal y sin más prueba que la presentacion del número publicado y la falta del recibo que expide la autoridad.

En las demás poblaciones en donde haya Audiencia deben presentar dos ejemplares, uno en la fiscalía de imprenta y otro en el gobierno de la provincia; en las capitales que no la tengan uno solo en el gobierno civil, y en las restantes uno tambien en la alcaldía.

El fiscal de imprenta dispone por sí ó de órden del Gobierno, y lleva á efecto el secuestro de la edicion del número del periódico en que aparezca haberse cometido alguno de los abusos arriba expresados, y lo denuncia al tribunal que desde luego señala dia para la vista. En la misma providencia cita, emplaza y manda notificar el señalamiento al director del periódico en su domicilio, ó por cédula en el caso de no ser habido. El acto de la vista es público, á no exigir la decencia que se celebre á puerta cerrada.

1204.—El tribunal de imprenta se compone de tres magistrados de la Audiencia en cuyo territorio radique el periódico designados por el ministro de Gracia y Justicia.

1205.—Las penas son:

I. La suspension del periódico por un plazo que no baje de veinte dias, ni exceda de dos meses en los casos previstos en el núm. 1202-I-II-III-IV y V.

II. La suspension por un plazo no menor de un mes ni mayor de tres, en el de reincidencia, ó si el periódico hubiese ya dado motivo á dos condenas por los abusos expresados en el párrafo anterior.

III. La supresion en el de segunda reincidencia en el propio abuso, ó en el de haber sufrido tres condenas por los comprendidos en el mismo grupo.

IV. La suspension por término de siete á veintiun dias por los abusos contenidos en el núm. 1202-VI-VII-VIII-IX y X.

V. La suspension por doble tiempo mediando reincidencia, ó incurriendo por segunda vez en alguno de los pertenecientes á este grupo.

De las recusaciones, competencias y demás incidentes del proceso, así como del recurso de casacion contra los fallos del tribunal de imprenta, no damos mayor explicacion, porque son materias propias de la administracion de justicia (1).

1206.—Tal es la triste y lamentable historia de la legislacion de imprenta en España, imágen fiel de las vicisitudes de nuestra política y de nuestras discordias civiles. Aquí todo se ha ensayado, desde la libertad absoluta hasta la restriccion severa, y nada ha prevalecido. Todos los Gobiernos hacen protestas de ardiente amor á la libertad de imprenta, y ninguno deja de reprimirla. Las más acerbas invectivas y los castigos más duros son obra de los más populares.

Es preciso tener una fé muy viva en la libertad de imprenta para defenderla, como la defendemos á pesar de sus extravíos: es preciso aceptarla como una institucion, y protegerla contra sus propios excesos, porque el abuso del derecho es una especie de suicidio.

La experiencia demuestra que las leyes comunes carecen de eficacia para contener la prensa en los límites de la censura. Si á pretexto de oposicion al Gobierno conmueve los cimientos de la sociedad, suya será la culpa, si la someten al yugo de una legislacion especial. Todo es preferible á un régimen arbitrario.

CAPÍTULO XXIV.

De las elecciones en general.

(1) Real decreto de 31 de Diciembre de 1875.

1207.—La Constitucion declara que «ningun español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles, podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de senadores, diputados á Córtes, diputados provinciales y concejales» (1).

Resulta del texto expreso de la Constitucion que todos los españoles que no se hallen legalmente incapacitados para ejercer sus derechos civiles, tienen participacion en el poder por medio del sufragio, y que el sufragio es universal.

1208.—La universalidad del voto es el fundamento de nuestro derecho público novísimo. Este principio no se halla fuera de controversia: discutirlo seria traspasar los límites de la administracion. Así pues, basta con advertir que la opinion de Europa corre á dos vertientes, profesando unos la doctrina que el sufragio es natural, personal, imprescriptible, y defendiendo otros que el derecho de elegir no se deriva de la naturaleza del hombre, ni es absoluto como el de libertad ó propiedad, sino una funcion pública que exige garantías de capacidad. Aquéllos reclaman la igualdad ante la ley en nombre de la justicia, y éstos invocan la utilidad ó la intervencion útil del ciudadano, á fin de que la soberanía del número no prevalezca sobre la razon humana.

La ciencia no ha pronunciado aun su veredicto. En la práctica lleva el censo la mejor parte, puesto que existe en Inglaterra, Alemania, Italia, Portugal, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Noruega y Suecia. El sufragio universal sólo prevalece en Francia, España y Suiza. De esta comparacion resulta averiguado que el sufragio universal es tan propio de la democracia pura, como impropio de la monarquía.

1209.—El primer deber, ó mejor dicho, el único deber del Gobierno en materia de elecciones, es respetar y exigir respeto á la libertad de los electores.

(1) Art. 16.

Para que la eleccion exprese la voluntad general es condicion necesaria que el Gobierno proteja el libre ejercicio de un derecho que ó nada vale, ó reviste el carácter de un acto de soberanía nacional de que participa cada ciudadano. El Gobierno, como juez del campo, debe mostrarse neutral en la contienda. Toda influencia ilegítima, y mucho más, toda fuerza capaz de extraviar ú oprimir la conciencia del elector, deben ser reprimidas, y sus autores severamente castigados.

1210.—La intervencion oficial en las elecciones, la ciega sumision de los funcionarios públicos, la intolerancia de las mayorías, los reprobados manejos de las minorías, la debilidad ó corrupcion de los electores, la infidelidad en los escrutinios y otros vicios semejantes hieren de muerte el sistema representativo, porque sin la libertad del voto no hay delegacion, y sin la delegacion no hay mandato. Algo pueden las buenas leyes para corregir estos abusos, pero pueden más las buenas costumbres; y gracias si ántes que se formen no perecen las instituciones.

1211.—Son las elecciones municipales, provinciales, de diputados y senadores, las dos primeras clases principio y fundamento de la organizacion administrativa local, y las dos últimas políticas ó parlamentarias. El procedimiento es comun hasta cierto punto, y desde allí en adelante distinto. Al descender á los pormenores no seguiremos el órden de la ley que dista mucho de ser un modelo de método y claridad, sino el natural de los hechos ó el progreso de una eleccion, empezando por sus operaciones preliminares.

1212.—*Listas electorales.*—Los Ayuntamientos forman con arreglo al padron de vecinos, las listas electorales en las que deben incluir los nombres de todos los electores del término municipal.

1213.—Son electores todos los españoles que se hallan en el pleno goce de sus derechos civiles, y los hijos de éstos mayores de edad conforme á la legislacion de Castilla, es decir, mayores de veinticinco años.

1214.—Están exceptuados:

I. Los que por sentencia ejecutoria hayan sido privados del ejercicio de los derechos políticos.

II. Los que al verificarse las elecciones se hallen procesados criminalmente, si contra ellos se hubiese dictado auto de prision

y no la hubieren subrogado con fianza en los casos en que proceda en derecho.

III. Los sentenciados á penas aflictivas ó correccionales miéntras no extingan su condena y no sean rehabilitados con arreglo á las leyes. Sólo la sentencia firme produce este efecto. Los juzgados tienen la obligacion de remitir á los alcaldes de los pueblos de la vecindad de los procesados, testimonio de los autos de prision que dicten, y de las sentencias ejecutorias que priven ó suspendan, el ejercicio del derecho electoral.

IV. Los que por carecer de medios de vivir, se hayan acogido á un establecimiento de beneficencia, ó se hallen empadronados como mendigos y autorizados para implorar la caridad pública, en una palabra, el pobre de solemnidad, ya recogido, ya pida limosna.

1215.—Los electores lo son por la voluntad de la ley, de suerte que la inscripcion de sus nombres en las listas es un mero trámite que tiene por objeto declarar que tales personas reunen las cualidades necesarias para gozar del derecho electoral y pueden ponerlo en ejercicio.

El domicilio político es el domicilio real en el distrito, colegio y seccion á que el elector pertenece; de donde se sigue que la mudanza de domicilio real produce cambio de domicilio político, que nadie puede votar en dos distritos, colegios ó secciones, y que la residencia accidental del elector en otro lugar distinto de aquel en que habitualmente reside, no le habilita para emitir allí su voto.

Asimismo se sigue que los Ayuntamientos no deben inscribir en las listas electorales sino á los vecinos y domiciliados con exclusion de los forasteros y transeuntes (1).

1216.—*Rectificacion de las listas.*—En los quince dias primeros del octavo mes del año económico, ó sea de Febrero, en cuya época debe estar ultimado el empadronamiento de todos los habitantes del término municipal, el Ayuntamiento hace fijar en los parajes de costumbre las listas electorales para que lleguen á noticia del público, y puedan los interesados presentar las reclamaciones de inclusion ó exclusion que juzguen oportunas.

Esto no impide que cada vecino (2) use del derecho que le

(1) Ley electoral de 20 de Agosto de 1870, arts. 1, 2, 22, 29 y 32.
(2) Así dice la ley, aunque la palabra *vecino* es impropia, supuesto que tambien son

asiste durante todos los dias del año sin excepcion, de pedir se le pongan de manifiesto en la secretaría del Ayuntamiento el padron y las listas electorales.

1217.—Todo vecino (1) puede reclamar su inclusion como elector, y la inclusion ó exclusion de otras personas cualesquiera. Los interesados deben presentarlas al Ayuntamiento dentro de la segunda quincena del octavo mes de cada año económico, fuera de cuyo plazo no son admitidas (2).

El Ayuntamiento acordará recibir las pruebas de la capacidad electoral que ofrezcan los interesados, y resolverá lo que proceda en lo que reste del mes por mayoría de votos (3). Los que se consideren agraviados con el acuerdo del Ayuntamiento en vista de las reclamaciones presentadas, pueden acudir á la Comision provincial que debe decidirlas, oyendo á los interesados, en los quince primeros dias del mes de Marzo.

Todavía contra el fallo de la Comision provincial procede el recurso de apelacion ante la Audiencia del distrito, la cual lo sustancia y determina, oyendo á las partes y al ministerio fiscal, en los restantes dias del mes.

En los quince primeros del siguiente deben publicarse en todos los municipios de España las listas electorales ultimadas con la designacion de los colegios y secciones en que se hallan distribuidos los electores (4).

1218.—*Censo electoral.*—Con arreglo á las listas rectificadas y ultimadas forma cada Ayuntamiento un libro del censo electoral, en el que inscribe por órden alfabético y numeracion correlativa todos los electores. El secretario del Ayuntamiento nume-

electores los domiciliados. La ley electoral no siempre concierta con la municipal, no obstante ser gemelas, como nacidas en un mismo dia ó de un solo parto.

(1) Entiéndase todo verdadero ó presunto elector. *Todo vecino* es un desliz. Ejemplo: el hijo emancipado, menor de veinticinco años, es vecino y no elector, y segun el texto legal puede reclamar *su propia inclusion*, y la inclusion ó exclusion ajenas. Por el contrario, el hijo no emancipado, mayor de edad, es elector y no vecino, y no puede hacer ninguna reclamacion, porque le falta esta última cualidad. V. ley municipal, art. 11.

(2) La ley dice *primera* quincena, y nosotros corregimos *segunda*, no obstante el texto oficial que puede verificar el lector en la *Coleccion legislativa*, t. CIV, p. 517. Publicar las listas dentro de la primera quincena, acaso el dia 15 de Febrero, y no dar curso á las reclamaciones que se presenten al siguiente, es absurdo. Hay, pues, una visible errata de imprenta.

(3) El término hábil para presentar las reclamaciones no se cierra hasta el 28 ó 29 de Febrero. ¿Cómo, pues, podrá un Ayuntamiento cumplir el precepto legal de admitir las pruebas y resolver una reclamacion presentada el último dia del plazo en lo que *resta* del mes? No adivinamos ninguna errata de imprenta que desate el nudo de la dificultad.

(4) Ley electoral, arts. 22, 24, 26, 27 y 30.

ra, sella y rubrica las hojas de este libro que autorizan el alcalde y diez electores sacados á la suerte de los vocales asociados á la Junta municipal, si saben firmar.

No es lícito alterarlo con enmiendas, adiciones ó raspaduras. Las incapacidades que sobrevengan en el tiempo que medie entre la formacion del libro y la víspera de la eleccion, así como los errores cometidos, se hacen constar en un apéndice.

Del libro del censo electoral se sacan tres copias autorizadas que se remiten, á más tardar, quince dias ántes de la eleccion, al alcalde de la cabeza del distrito electoral para diputados á Córtes, al de la cabeza del distrito electoral para diputados provinciales y á la Diputacion provincial con expresion del número de electores y de cédulas entregadas (1).

1219.—*Libros talonarios.*—Debe además tener cada Ayuntamiento tantos libros talonarios, cuantos sean los colegios ó secciones en que se divide el municipio. Estos libros se renuevan en todas las elecciones, incluyendo á todos los electores que tengan acreditado su derecho en el del censo electoral, y no hayan despues perdido su capacidad.

1220.—De estos libros se cortan las cédulas talonarias que son dobles ó comprenden dos talones. Los alcaldes mandan repartir á domicilio en todo el mes de Abril las cédulas talonarias, una sola á cada elector. En el caso de nuevas elecciones y de renovacion de los libros talonarios, se reparten diez dias ántes de verificarse la eleccion.

El elector á quien indebidamente se negare la cédula, podrá entablar accion criminal contra el alcalde con arreglo á la ley.

El alcalde, en el primer dia de eleccion, y ántes de constituirse la mesa provisional, debe remitir los libros talonarios á los colegios y secciones respectivas, con nota certificada de las incapacidades posteriores á la formacion del libro del censo electoral y sus comprobantes (2).

Las cédulas sirven para acreditar en el acto de la eleccion el derecho del elector. Así es que las mesas no admiten el voto de ninguno que no la presente; que nadie puede votar sino en el colegio ó seccion que la cédula designe, y que cuando por omision ó por injusta denegacion no haya sido entregada la primera

(1) Ley electoral, arts. 19, 20 y 21.
(2) Ley electoral, arts. 17, 18, 31 y 33.

cédula al elector, ó cuando éste la hubiese perdido, tendrá derecho á reclamar del presidente de la mesa la segunda, identificando su persona, y entónces debe votar con la expresion de «cédula duplicada». La mesa lo hace constar así en la lista de los votantes.

Los electores del ejército y armada acreditan su derecho por medio de una cédula de filiacion talonaria firmada por el jefe del distrito militar y el del cuerpo á que pertenezcan. Los jefes de los cuerpos remiten con ocho dias de antelacion al alcalde del pueblo en donde residan y hayan de votar sus subordinados, una relacion numerada y ajustada al órden alfabético de éstos, y el libro talonario que corresponda con las cédulas distribuidas (1).

No es de rigor que admitido el sufragio universal, voten los individuos de los institutos militares. Cierto que son ciudadanos; pero se combinan tan mal el derecho y la fuerza, que ó no existe la libertad, ó padece la disciplina. No le faltaba razon al general francés que dijo: «si votos ¿para qué fusiles? si fusiles ¿para qué votos?»

1221.—*Elecciones.*—En la parte exterior del edificio en que hayan de verificarse, se fija con la anticipacion de dos dias la lista certificada de los electores que pertenecen al colegio ó seccion, continuando expuesta al público hasta que terminen.

Las mesas se colocan de modo que los electores puedan ver y fiscalizar el acto de entregar las papeletas y su introduccion en la urna. Los presidentes cuidan del órden y procuran que así el salon, como las avenidas del local estén despejadas, de suerte que haya siempre paso franco á los electores. Para ejercer la policía y exigir respeto á su autoridad tendrán á su disposicion los agentes municipales necesarios.

Todo elector de un distrito puede entrar en todos los colegios y secciones del mismo, y hacer las protestas y reclamaciones que crea fundadas y oportunas.

La votacion es secreta. Las papeletas pueden ser impresas ó manuscritas; pero en papel blanco sin excepcion.

No se permite entrar en el local de la eleccion con arma, palo ó baston, salvo las autoridades que pueden usar dentro del colegio las insignias de su mando, y los electores que por impe-

(1) Ley electoral, arts. 17, 32, 34, 35 y 36.

dimento necesiten apoyarse en baston ó muleta. Aun éstos no deben permanecer allí más tiempo que el preciso para emitir su voto (1).

CAPÍTULO XXV.

De las elecciones municipales.

1222.—Del principio constitucional que á los pueblos pertenecen el Gobierno y direccion de sus intereses peculiares, se sigue que los Ayuntamientos son y deben ser de orígen popular. Por corto que sea el número de personas ó familias que constituyan el municipio, la comunidad no puede administrarse á sí misma resucitando la costumbre del concejo abierto, por lo cual necesita acudir al sistema de la delegacion ó el mandato. De aquí las elecciones municipales.

1223.—Hemos dicho en otra parte que los Ayuntamientos se renuevan cada dos años por mitad (2). La época de la renovacion ordinaria es la primera quincena del undécimo mes del año económico, ó sea del 1.° al 15 de Mayo. Las elecciones parciales en los casos de suspension ó disolucion de un Ayuntamiento, ó de reemplazo de alguno de sus individuos por muerte ó incapacidad, se hacen por los mismos electores y en igual forma que las generales (3).

1224.—*Colegios y secciones de colegio electoral.*—Corresponde al Ayuntamiento dividir el término municipal en colegios con-

(1) Ley electoral, arts. 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43.
(2) V. núm. 582.
(3) Ley electoral, art. 44 y ley municipal, arts. 41, 43 y 44.

sultando la mayor facilidad en la emision del voto. Sin embargo, esta libertad se halla restringida:

I. En cuanto la ley municipal no consiente que sean ménos que el número de alcaldes y tenientes, ni que un mismo colegio pertenezca á diferentes distritos.

II. Porque la ley electoral prohibe que en las poblaciones que no pasen de 5.000 vecinos, exceda el número de colegios al de alcaldes (1).

La ley municipal fija la regla, y la electoral introduce una excepcion: aquélla determina el *máximum*, y ésta el *mínimum* de colegios.

1225.—Es potestativo en los Ayuntamientos dividir los colegios en secciones, procurando el libre y fácil ejercicio del derecho electoral, con dos limitaciones, á saber:

I. Que el número no exceda del de alcaldes de barrio.

II. Que si los distritos comprenden varios grupos de poblacion rural, los colegios se dividan en tantas secciones, cuantos sean estos grupos que tengan alcaldes de barrio.

1226.—Los Ayuntamientos constituidos en virtud de la nueva ley municipal hicieron la primera division del término respectivo en distritos, barrios, colegios y secciones con sujecion á las reglas siguientes:

I. Publicidad del acuerdo ó proyecto de division por medio del *Boletin oficial*, de los periódicos locales, ó de edictos á falta de éstos.

II. Audiencia por espacio de un mes, á contar desde el dia de la publicacion, de los vecinos y domiciliados que tuvieron por conveniente hacer sus reclamaciones.

III. Exámen y remision á la Comision provincial, dentro de los quince dias siguientes al último del plazo, de las reclamaciones presentadas con su informe.

La ley atribuye á la Comision provincial la facultad de resolver esta clase de expedientes, con la obligacion de comunicar su acuerdo dentro de un mes al Ayuntamiento respectivo.

La division adquiere el carácter de permanente:

(1) Entiéndase en ambos casos el numero que componen el alcalde con los tenientes. Es sabido que el plural *alcaldes* sólo puede interpretarse sumando esta autoridad *única* con los magistrados populares que le siguen en órden, llamados inmediatamente por la ley á suplir la falta del superior.

I. En virtud del acuerdo del Ayuntamiento, cuando no se hace reclamacion alguna.

II. En virtud del acuerdo de la Comision provincial, desde que lo comunica al Ayuntamiento.

III. Corrido el plazo de los treinta dias sin dictar resolucion, porque se considera aprobado en todas sus partes el acuerdo de la autoridad municipal.

1227.—La division, una vez hecha, no puede alterarse hasta pasados dos años, mediando justa causa y con la aprobacion del gobernador y de la Comision provincial. La nueva division sigue los mismos trámites que la antigua, y no es válida para las futuras elecciones, si no está aprobada y publicada quince dias ántes, por lo ménos (1). En ningun caso se puede alterar la division para elecciones parciales ni extraordinarias (2).

1228.—*Elegibles.*—El número de concejales que corresponde á cada Ayuntamiento, es proporcionado al de habitantes del distrito municipal segun la escala que la ley determina.

Pueden ser concejales todos los electores vecinos del pueblo que lleven cuatro años, por lo ménos, de residencia fija en el término municipal. No necesitan este tiempo los naturales del pueblo que despues de una ausencia prolongada han obtenido la declaracion de vecindad.

Síguese de lo dicho que los hijos de los vecinos ó los domiciliados gozan del derecho electoral activo, pero no del pasivo, esto es, son electores, pero no elegibles.

1229.—La regla anterior, aunque general, padece ciertas excepciones. En efecto, por razon de incompatibilidad no pueden ser concejales:

I. Los senadores, diputados á Córtes y diputados provinciales.

II. Los jueces de paz, notarios y demás personas que desem-

(1) La ley municipal dice que nunca se podrá alterar la division «en los tres meses que precedan á cualesquiera elecciones ordinarias.» Art. 38. La electoral dice que la alteracion «no será válida para las próximas elecciones, si no estuviese aprobada y publicada quince dias ántes, por lo ménos, de aquel en que deba celebrarse la eleccion.» Art. 47.

Como el art. citado se refiere exclusivamente á las generales y ordinarias, ocurre la duda si la reforma de la division debe preceder tres meses, ó basta que preceda quince dias á las elecciones. La contradiccion es notoria; y puesto que no hay modo de salvarla acogiéndose al principio que la ley posterior deroga la anterior, tenemos por opinion más segura seguir la ley electoral, como especial en materia de elecciones, que la general de organizacion y atribuciones de los Ayuntamientos.

(2) Ley electoral, arts. 45, 46 y 47, y ley municipal, arts. 36, 37 y 38.

peñen cargos públicos declarados incompatibles con el de concejal por leyes especiales.

III. Los que ejerzan funciones públicas retribuidas, aun cuando renuncien el sueldo.

IV. Los que directa ó indirectamente tengan parte en servicios, contratas ó suministros dentro del término municipal por cuenta del Ayuntamiento, de la provincia ó del estado.

V. Los deudores como segundos contribuyentes á los fondos municipales, provinciales ó generales contra quienes se haya expedido apremio.

VI. Los que tengan contienda administrativa ó judicial pendiente con el Ayuntamiento, ó con los establecimientos que se hallen bajo su dependencia ó administracion.

1230.—Pueden excusarse de ser concejales:

I. Los mayores de sesenta años y los físicamente impedidos.

II. Los que hayan sido senadores, diputados á Córtes, diputados provinciales ó concejales hasta dos años despues de haber cesado en sus respectivos cargos.

Los concejales tambien cesan en el suyo, así que dejan de tener las condiciones requeridas en la ley.

La incompatibilidad, alegada ó no alegada, excluye al elegido, porque es una incapacidad legal relativa: la excusa aprovecha cuando se alega, y la autoridad competente la admite (1).

1231.—*Elecciones.*—Son las elecciones municipales generales ú ordinarias, y parciales ó extraordinarias.

Las primeras se hacen en toda España simultáneamente, cuando procede la renovacion de estas corporaciones populares. Las segundas se verifican sólo en aquellos municipios en donde ocurren vacantes que ascienden á la tercera parte del número total de concejales (2). Las unas tienen época fija segun la ley, y las otras se celebran en los dias que señala la Comision provincial.

Cada colegio nombra el número de concejales que le corresponde, guardada proporcion con el de sus electores, y cada seccion vota todos los señalados al colegio.

1232.—Dos dias ántes de empezar la eleccion, el Ayuntamiento designa el alcalde ó regidor, y á falta de éstos, el alcalde de barrio, que debe presidir la mesa interina. Abierto el colegio ó sec-

(1) Ley electoral, arts. 6 y 48, y ley municipal, arts. 34 y 39.
(2) V. núm. 1221.

cion á las nueve de la mañana, el presidente ocupa su puesto, é invita á que tomen asiento en la mesa como secretarios escrutadores interinos, los dos electores presentes más jóvenes y los dos más ancianos. Si hay reclamaciones sobre la edad, se deciden conforme á lo que resulte del libro talonario del censo electoral.

1233.—En seguida se procede á la votacion de la mesa definitiva que se compone de un presidente y cuatro secretarios que sepan leer y escribir. La eleccion es secreta y por mayoría de votos.

1234.—A las tres de la tarde se prohibe la entrada en el local de la eleccion, se recogen los votos de los electores presentes y se verifica el escrutinio. Terminada la lectura de las papeletas, resueltas las dudas y admitidas las protestas, si las hubiere, se hace el recuento de los votos obtenidos por los candidatos y se proclama el resultado, declarando constituido el colegio ó seccion, y entrando desde luégo en funciones los elegidos para formar la mesa definitiva.

1235.—Los dos dias siguientes se emplean en la votacion de los concejales, cuyo procedimiento es en todo igual al que se sigue en la constitucion de la mesa. Las papeletas deben contener tantos nombres, cuantos sean los candidatos que correspondan al colegio, y los que excedan de este número se tienen por no escritos. A cualquier hora del dia primero ó segundo de votacion que resulte haber todos los electores emitido su sufragio, se da por terminado el acto (1).

1236.—*Escrutinios.*—Prescindimos por no fatigar y aburrir al lector, de una multitud de enfadosos pormenores relativos al procedimiento electoral; operaciones vulgares, y en cierto modo mecánicas, que acreditan una triste verdad, conviene á saber, que son necesarias infinitas cautelas para evitar que la mala fé se burle de la ley protectora de la libertad del sufragio. Otra verdad, más triste todavía, adivina la razon y enseña la experiencia, y es que todas las precauciones son inútiles y todas las garantías ineficaces, cuando ni los pueblos ni los Gobiernos respetan las leyes, ni hay temor á la justicia, ni la opinion se cuida de castigar á los que el juez perdona.

(1) Ley electoral, arts. 49 y sig., y ley municipal, arts. 41 y sig.

Son reglas comunes á todos los escrutinios anular las papeletas ilegibles. Las dobladas, si contienen los mismos nombres, se cuentan por una sola; más si hay entre ellas alguna diferencia esencial que pueda influir en el resultado de la eleccion, se anulan todas, consignándolo así en el acta. Tambien es regla no admitir ninguna reclamacion sobre la edad ó la incapacidad de los electores en el acto de votar, ni al hacer el escrutinio.

1237.—Hay escrutinios parciales que preparan el general. Cada dia en cada seccion, cerrada la votacion á las cuatro de la tarde, se verifica el recuento de los votos, se forma una lista de los votantes y de los candidatos con expresion de los que haya obtenido cada uno siguiendo el órden numérico de mayor á menor, se lée en alta voz y fija en la parte exterior del edificio en donde se celebra la eleccion, y se extiende un acta que se remite ántes de las ocho de la mañana del dia siguiente á la secretaría del distrito municipal.

Para hacer el escrutinio de los votos emitidos en un colegio dividido en secciones (general respecto al colegio, y parcial respecto al distrito), se reunen todas las mesas al otro dia de concluida la eleccion.

1238.—El general del distrito se hace en todos los pueblos el segundo domingo de Mayo á las diez de la mañana en una junta compuesta de los comisionados de las mesas de los colegios bajo la presidencia del alcalde. Esta junta confronta las actas, recuenta los votos, examina las reclamaciones de los electores contra la legítima representacion de los presidentes ó secretarios de los colegios y secciones electorales, resuelve las cuestiones de validez de la eleccion, autenticidad ó exactitud de las actas, y proclama concejales por cada colegio á los candidatos que hayan obtenido la mayoría relativa de votos hasta completar el número de los que corresponda elegir. En caso de empate, decide la suerte.

1239.—Proclamados los concejales electos por cada colegio, sigue la proclamacion de los que deben formar parte del municipio ó Ayuntamiento del pueblo.

En el acta han de constar las reclamaciones de los electores, las decisiones que hubieren recaido y las protestas presentadas (1).

(1) Ley electoral, arts. 59 y sig.

1240.—*Reclamaciones.*—El Ayuntamiento se reune en sesion pública extraordinaria el dia 1.° de Junio con los comisionados de la junta general de escrutinio, prévia citacion de los elegidos contra cuya capacidad se haya reclamado. Los comisionados resuelven por sí solos todas las protestas de nulidad de la eleccion, y en union con el Ayuntamiento las relativas á la incapacidad ó excusas legales de los elegidos con audiencia de los interesados. Todas las decisiones deben ser motivadas.

1241.—Estas decisiones son ejecutivas, si notificadas á los interesados en presencia de testigos, no se alzan en el plazo de los tres dias siguientes contra el acuerdo, usando de su derecho ánte la Comision provincial.

Entablado el recurso, el Ayuntamiento remite al instante bajo su responsabilidad los expedientes á dicha Comision con el acta de la sesion extraordinaria. La Comision, ántes del dia 20 de Junio, dicta resolucion definitiva, declarando la validez ó nulidad de las elecciones y la capacidad ó incapacidad de los elegidos, así como admitiendo ó desechando las excusas legales.

1242.—Las declaraciones de nulidad de las elecciones con sus fundamentos, acordadas por la Comision, se publican en el Boletin Oficial. Las nuevas elecciones deben celebrarse ántes del 30 de Junio, á cuyo fin la Comision provincial comunica el acuerdo de nulidad al Ayuntamiento, y le ordena repetirlas. En tal caso, habiendo sido anulada la eleccion por culpa de los individuos de la mesa, la Comision encargará la presidencia de la interina al alcalde del pueblo cabeza del partido judicial; y tratándose de la eleccion de este pueblo, al alcalde del inmediato (1).

CAPÍTULO XXVI.

De las elecciones provinciales.

(1) Ley electoral, arts. 87 y sig.

1243.—Las Diputaciones provinciales son, como los Ayuntamientos, corporaciones populares, y por tanto como éstos, de orígen electivo (1).

Son electores los vecinos de cada provincia que no se hallen legalmente incapacitados (2).

1244.—Son elegibles todos los electores que reunan las circunstancias siguientes:

I. Ser naturales del distrito por que fueren elegidos, ó de la poblacion de que forme parte, y llevar cuatro años consecutivos de vecindad en la provincia.

II. Llevar los mismos cuatro años consecutivos de vecindad en el distrito, ó en la poblacion de que forme parte.

III. Llevar ocho años consecutivos de vecindad en la provincia.

1245.—En ningun caso pueden ser diputados provinciales:

I. Los senadores, diputados á Córtes y concejales.

II. Los alcaldes, tenientes y regidores (3).

III. Los empleados activos del estado, de la provincia, ó de alguno de sus municipios.

IV. Los que directa ó indirectamente tengan parte en servicios, contratas ó suministros dentro de la provincia por cuenta de ésta, de los Ayuntamientos ó del estado.

V. Los que desempeñen cargos públicos que por leyes especiales estén declarados incompatibles con el de diputado provincial.

VI. Los que tengan contienda administrativa ó judicial pendiente con la Diputacion ó con los establecimientos sujetos á su dependencia y administracion.

1246.—Pueden excusarse los mismos á quienes la ley dispensa de la obligacion de servir los cargos municipales (4).

1247.—*Distritos electorales.*—Las elecciones de diputados provinciales son unipersonales y por distritos precisamente comprendidos en los partidos judiciales. El Gobierno, oyendo á las Diputaciones y en virtud de autorizacion legislativa, hizo esta division que ya no puede alterarse sino por medio de una ley (5).

(1) Const., arts. 16 y 99.

(2) V. las notas á los núms. 1216 y 1217.

(3) No se alcanza la razon de excluir taxativamente á los alcaldes, tenientes y regidores, despues de haberlos ya excluido con el nombre de concejales.

(4) Ley electoral, art. 5, y ley provincial, art. 22. V. núm. 1230.

(5) Decreto de 29 de Setiembre de 1870.

Cada provincia se divide en tantos distritos, cuantos son los diputados que le corresponde elegir con arreglo á su poblacion (1). La total de la provincia se reparte entre todos los distritos con la posible igualdad, adoptando por término medio el número de habitantes que resulte, segun el número de diputados. No siendo posible hacer esta distribucion con exactitud, basta para formar distrito un número equivalente á los nueve décimos del tipo averiguado.

Los pueblos de vecindario superior al que corresponda á cada distrito, se dividen en dos ó más, y se les agregan, si es necesario, otros inmediatos; pero en ningun caso se puede segregar parte de un pueblo para completar distrito fuera de su término municipal.

1248.—La division de la provincia en distritos y la designacion de los pueblos cabezas de cada uno que la Diputacion propone, se publican en el Boletin Oficial un mes ántes de elevar las propuestas al Gobierno para su aprobacion. Durante este tiempo el gobernador de la provincia admite las reclamaciones y observaciones de los Ayuntamientos y vecinos, y las une al expediente que remite al Gobierno dentro de los ocho dias siguientes al último del plazo.

Debe tenerse muy en cuenta la distancia respectiva de los pueblos que forman el distrito con el que sea su cabeza, procurando la igualdad posible, y evitando siempre la interposicion á menor distancia de pueblos pertenecientes á otros. Asimismo debe ser cabeza de distrito electoral el que sea cabeza del partido judicial respecto á los pueblos de su demarcacion, y en los restantes el más céntrico del territorio (2).

1249.—*Elecciones.*—Las elecciones generales se hacen en toda España durante la primera quincena del tercer mes del año económico, ó sea del 1.° al 15 de Setiembre: las parciales cuando por cualquiera causa ocurren vacantes, si ántes del período señalado en la ley para la renovacion general, ha de celebrar la Diputacion alguna sesion ordinaria.

1250.—Pertenece al gobernador de la provincia convocar á unas y otras dentro de los cinco dias siguientes al acuerdo en que se funde para hacer este llamamiento, y es de rigor verificarlas

(1) V. núm. 463.
(2) Ley electoral, arts. 93 y sig., y ley provincial, arts. 16 y sig.

en un plazo no menor de diez dias ni mayor de veinte, á contar desde la fecha de la convocatoria. Los Ayuntamientos, con ocho dias de anticipacion, fijan y notifican al público el local asignado á cada colegio ó seccion.

1251.—El procedimiento electoral es el mismo que se sigue en las elecciones municipales (1).

1252.—*Exámen de las actas.*—Los Diputados electos presentan sus actas en la secretaría de la Diputacion ocho dias ántes del señalado para la apertura de sus sesiones. Reunidos estos diputados bajo la presidencia del gobernador, proceden á la constitucion interina de la Diputacion provincial.

Ocupa la presidencia el vocal de más edad y hacen de secretarios los dos más jóvenes de los presentes. En la misma sesion elige la Diputacion dos comisiones de tres vocales cada una, la primera encargada de examinar las actas presentadas y que se vayan presentando, y la segunda llamada á proponer lo conveniente acerca de las que pertenecen á los individuos de aquella. Ambas dan sus dictámenes en el mismo acto: la Diputacion los discute y vota sin levantar mano, y resuelve todas las dudas, reclamaciones y protestas que ocurran.

1253.—Aprobadas las que no ofrecen reparo que afecte á la validez de la eleccion, la Diputacion provincial interina se constituye en definitiva. Si para este momento algun diputado no ha presentado todavía su acta, se presume que renuncia el cargo. En tal caso, así como en el de nulidad, la Diputacion declara la vacante, y se procede á nueva eleccion, sin perjuicio de los recursos á que haya lugar.

1254.—En efecto, pueden los interesados interponer demanda por la via contenciosa ante el tribunal competente usando de su derecho dentro de los ocho dias siguientes á la publicacion del acuerdo (2).

CAPÍTULO XXVII.

De las elecciones de diputados á Córtes.

1255.—Sistema electoral.
1256.—Composicion del Congreso.
1257.—Reunion de las Córtes.

1255.—Nuestro sistema electoral, salva una sola excepcion,

(1) Ley electoral, arts. 93 y sig., y ley provincial, arts. 23, 24, 34 y 35.
(2) Ley electoral, arts. 105, 106 y 107, y ley provincial, arts. 25 y sig.

descansa en tres principios ó ideas cardinales, el sufragio universal, la eleccion directa y la votacion secreta.

Supuesta la doble representacion ó la existencia de dos Cuerpos colegisladores, ambos distintamente electivos, es llano que segun la Constitucion habrá dos formas de eleccion, ambas políticas ó parlamentarias, una para constituir el Congreso y otra para organizar el Senado.

1256.—El Congreso se compone de un diputado, al ménos, por cada 40.000 almas de poblacion. El Congreso se renueva totalmente cada tres años. Corresponde al Rey convocar las Córtes, suspender y cerrar sus sesiones y disolver uno de los Cuerpos colegisladores, ó ambos á la vez (1).

1257.—Las Córtes se reunen todos los años, y deben estar reunidas á lo ménos cuatro meses, sin incluir en este tiempo el que se invierta en su constitucion. En el caso de disolucion de uno ó de ambos Cuerpos colegisladores, deben ser convocadas para dentro de tres meses (2).

Los textos anteriores son la fuente de donde se derivan las elecciones generales de diputados á Córtes, á diferencia de las parciales de las que hablaremos por separado.

ARTÍCULO 1.º—*Elecciones generales.*

1258.—Hemos dicho y repetido quiénes son electores. Todos los electores son elegibles (3).

1259.—*Distritos electorales.*—Las elecciones de diputados á Córtes son unipersonales y por distritos. Cada provincia se divide en tantos como diputados corresponden á su poblacion. Si del cálculo fundado en la base de un diputado por cada 40.000 almas resultase una fraccion equivalente á la mitad ó mayor, la provincia elegirá un diputado más.

(1) Const., arts. 39, 42 y 65.
(2) Const., arts. 42 y 72.
(3) Ley electoral, arts. 1 y 4. V. núm. 1213.

1260.—Debe situarse la cabeza del distrito en el pueblo cabeza del partido judicial más céntrico de la demarcacion, y en cuanto á la distancia de los pueblos que la forman, se observan las reglas establecidas en el número 1248.

La division de la provincia en distritos electorales, siendo objeto de una ley, sólo puede alterarse en virtud de otra (1).

1261.—La subdivision de los distritos en colegios y secciones preparatoria de las elecciones de concejales, es aplicable á la de diputados á Córtes. Así pues, éstas se hacen en los mismos colegios y secciones que aquéllas (2).

1262.—*Elecciones.*—En todos los colegios empiezan el dia señalado en el decreto de convocatoria. Los Ayuntamientos anuncian al público con ocho dias de anticipacion los sitios designados á los colegios y secciones.

El procedimiento electoral es el mismo explicado en los números 1231 y sig. hasta llegar á la redaccion del acta.

1263.—De la referente á la eleccion de cada dia de los tres que dura, sin contar el exclusivamente destinado á la constitucion de la mesa, se sacan dos copias literales que autorizan el presidente y los secretarios y remiten, la una al gobernador de la provincia por el correo más inmediato, y la otra al alcalde del pueblo cabeza del distrito electoral. A cada acta se une la lista de los electores que hayan tomado parte en la votacion.

El presidente de la mesa comunica al ministro de la Gobernacion y al gobernador de la provincia por el medio más rápido, al terminar el escrutinio del dia, un extracto del resultado, expresando el número de votantes y el de votos obtenidos por los candidatos en el órden de mayor á menor.

Si algun candidato ó elector en su nombre pide á la mesa certificacion de la lista de los votantes y del resúmen de los votos, se le debe librar sin demora (3).

1264.—*Escrutinio.*—A los tres dias de concluida la eleccion se reune en la cabeza del distrito electoral la junta de escrutinio compuesta de un secretario comisionado por cada colegio elegido por la mesa respectiva, el cual lleva copias literales certifica-

(1) Ley electoral, arts. 108 y sig., y ley de division de distritos electorales de 1.º de Enero de 1871.

(2) V. núm. 1224.

(3) Ley electoral, arts. 113 y sig.

das de las actas de los tres dias de eleccion con los documentos que se hayan presentado.

1265.—Preside la junta sin voto el juez de primera instancia del pueblo cabeza del distrito. Constituida la mesa, presentadas las certificaciones y confrontados los documentos por los cuatro secretarios escrutadores, se hace el recuento y resúmen de los votos, y el presidente proclama diputado al candidato que haya obtenido la mayoría.

La junta no puede anular ninguna acta ni voto: sus atribuciones se limitan á verificar los hechos y resolver las dudas ó cuestiones que sobre ellos ocurran. Si respecto al número de votos no apareciese conformidad entre las certificaciones presentadas por el alcalde del pueblo cabeza del distrito y las exhibidas por los comisionados de los colegios, hacen fé éstas contra aquéllas, y se pasa el tanto de culpa á los tribunales para que procedan en justicia.

1266.—El acta del escrutinio se archiva en la secretaría del Ayuntamiento. Una copia literal firmada por el presidente y los cuatro secretarios escrutadores se remite al gobernador de la provincia, y al diputado proclamado una certificacion expedida por el Ayuntamiento y autorizada por el alcalde, haciendo constar el número de votantes, el de votos, las protestas, las resoluciones á que hubieren dado lugar y la proclamacion. Este documento le sirve de credencial para presentarse en el Congreso.

ARTÍCULO 2.º—*Elecciones parciales.*

1267.—Casos de eleccion parcial. 1268.—Tiempo y modo de hacerla.

1267.—Hay lugar á elecciones parciales de diputados á Córtes:

I. Por renuncia expresa del cargo.

II. Por renuncia tácita, cuando el diputado electo deja pasar treinta dias desde que fué proclamado sin presentar su credencial en el Congreso, salvo el caso de imposibilidad alegado oportunamente; y cuando acepta del Gobierno ó de la Casa Real pension, empleo, comision con sueldo, honores ó condecoraciones, excepto el empleo de ministro de la Corona (1).

(1) Const., art. 59, y ley electoral, art. 14.

III. Cuando sobreviene incompatibilidad.

IV. Por fallecimiento del elegido.

V. Si el Congreso declara la nulidad de la eleccion.

VI. Por la opcion necesaria del diputado elegido por dos ó más distritos. Los diputados que se hallen en este caso, deben optar por el distrito que prefieran en el término de ocho dias á contar desde la constitucion del Congreso. Para los elegidos con posterioridad empieza á correr el plazo desde la aprobacion del acta (1).

1268.—El Gobierno publicará un decreto dentro de diez dias de ocurrir la vacante, convocando á los colegios para que procedan á la eleccion á los veinte de la fecha de la convocatoria.

Las elecciones parciales siguen los mismos trámites que las generales (2).

CAPÍTULO XXVIII.

De las elecciones de Senadores.

1269.—El Senado se compone de cuatro senadores elegidos por cada provincia.

1270.—Para ser senador se requiere ser español, tener cuarenta años de edad, gozar de todos los derechos civiles, y pertenecer á alguna de las categorías expresadas en la Constitucion (3).

1271.—Todos los electores de cada término municipal eligen un número de compromisarios igual á la sexta parte del de concejales que corresponde á su Ayuntamiento. Si este número no llega á seis, eligen sin embargo un compromisario. Solamente son elegibles los electores que sepan leer y escribir. La eleccion

(1) Ley electoral, art. 14.
(2) Ley electoral, arts. 130, 131 y 132.
(3) Arts. 62 y 63.

se hace al mismo tiempo que la de diputados á Córtes, cuando ambos Cuerpos colegisladores han sido disueltos, ó procede la renovacion parcial del Senado por haber sido disuelto el Congreso.

1272.—Los trámites de la eleccion son los mismos que se observan en la de concejales y hemos explicado en los núms. 1231 y sig.

Cuatro dias despues de verificado el escrutinio general que cierra las elecciones de diputados á Córtes, acuden los compromisarios á la capital de la provincia con las certificaciones de su nombramiento expedidas por el secretario y visadas por el alcalde respectivo.

1273.—Los compromisarios reunidos con los diputados provinciales componen la junta electoral. A las diez de la mañana del sexto dia posterior al escrutinio, los compromisarios presididos por el vicepresidente de la Diputacion provincial asociado á cuatro secretarios escrutadores en la forma dicha en el número 1232, constituyen la mesa interina.

1274.—A este primer acto sigue la constitucion de la definitiva, si se hallan presentes la mitad más uno de los compromisarios. Si falta la mayoría absoluta requerida por la ley, el presidente y secretarios interinos avisan por medio del Boletin Oficial á todos los Ayuntamientos de los pueblos no representados en la junta, fijándoles el plazo de diez dias para que envien sus compromisarios, con apercibimiento de que si no lo hacen, se considerará que aprueban todo cuanto la junta acuerde y determine.

La mesa interina procede al exámen y revision de los poderes de los compromisarios que son las certificaciones de su nombramiento, supuesto que haya la mitad más uno necesaria para tomar acuerdos. No declara la ley qué debe hacerse supuesto que no haya la mitad más uno de los compromisarios; pero se colige que los presentes, cualquiera que sea su número, despues de apercibidos los Ayuntamientos segun se contiene en el párrafo anterior, resumen la plenitud de facultades de la mayoría.

1275.—Aprobados los poderes, sigue la constitucion de la mesa definitiva; y debiendo presidir la junta el vicepresidente de la Diputacion, resta elegir cuatro secretarios en votacion secreta. Así que todos los electores presentes han emitido su voto, se

verifica el escrutinio, y el presidente proclama secretarios á los cuatro compromisarios que obtuvieron mayoría, y declara constituida la junta electoral para la eleccion de senadores.

Los trámites de esta eleccion son los comunes y ordinarios con la advertencia que si ningun candidato reune en la primera votacion la mitad más uno de los votos, no entran en la segunda sino los candidatos que hayan obtenido mayor número, en razon de dos por cada vacante de senador.

1276.—Terminado el escrutinio y conocido el resultado, el presidente proclama senadores á los cuatro candidatos favorecidos con la mayoría absoluta de los votos.

1277.—El acta firmada por el presidente y los secretarios se archiva en la secretaría de la Diputacion provincial. Una copia autorizada se remite al ministerio de la Gobernacion, y otra á cada uno de los senadores electos para que les sirva de título de su nombramiento. Además se dirige al Senado una certificacion del acta original con toda la documentacion en el plazo de ocho dias.

1278.—Las elecciones parciales coinciden con toda eleccion general de diputados á Córtes, á no ser que ambos Cuerpos colegisladores hayan sido disueltos á la vez, en cuyo caso unas y otras son generales. Las vacantes por muerte, renuncia, incompatibilidad, etc., no hacen necesaria nueva eleccion ántes del período ordinario de la renovacion parcial (1).

CAPÍTULO XXIX.

De las incompatibilidades parlamentarias.

1279.—Siempre fué cuestion vivamente debatida en los libros y en los parlamentos, si pueden ó no pueden acumularse las funciones administrativas y el cargo de representante de la nacion en una asamblea legislativa.

(1) Const., arts. 38, 39, 60 y 64, y ley electoral, arts. 133 y sig.

En pro se dice que las luces y la experiencia adquiridas en el manejo de los negocios hacen falta en un cuerpo compuesto en su mayor parte de personas más versadas en la especulativa que en la práctica del gobierno y administracion de los pueblos; que la opinion de un funcionario de capacidad reconocida tiene mucho peso, cuando al discutir una ley muestra las dificultades, los inconvenientes ó los peligros de su ejecucion; que el apego á la tradicion sirve para moderar el deseo de novedades y la impaciencia de los que claman por inconsideradas reformas; que el espíritu de secta ó partido suele ceder ante la exposicion razonada de las necesidades del servicio público, sobre todo si á la fuerza de los argumentos se añade la que imprime la autoridad.

En contra se alega que no conviene reunir las funciones legislativas y ejecutivas; que el funcionario, representante de la nacion, navega entre dos escollos, porque no se compadecen la libertad del mandato y la severa disciplina; que siempre se interpreta su voto en sentido más favorable á los intereses de una clase retribuida por el estado, que á los verdaderos y legítimos de la nacion, y en fin, que no debiendo haber más funcionarios que los precisos, cada cual hace falta en su puesto.

La cuestion se ha resuelto de distinto modo en diversos estados de Europa, y no tanto por el influjo de algun principio constitucional, como por la particular organizacion de la carrera administrativa. Allí en donde se exigen á los empleados condiciones de aptitud y gozan de ciertas garantías equivalentes á la inamovilidad, son admitidos sin reparo al ejercicio de las funciones legislativas, considerando que reunen la capacidad y la independencia al igual que otro cualquiera ciudadano.

1280.—En España prevaleció el doble criterio de limitar el número de funcionarios diputados para que el exceso no prestase ocasion á sospechar de la independencia de la asamblea, y de excluir á los de mediana é inferior categoría, porque no padeciese menoscabo la dignidad de la representacion nacional.

1281.—En efecto, el cargo de diputado es incompatible con el ejercicio de destinos públicos, aunque sean en comision y sin sueldo, siempre que lo tengan señalado en el presupuesto del estado ó de la Casa Real (1).

(1) Ley electoral, art. 12.

Exceptúanse:

I. Los ministros de la Corona.

II. Los oficiales generales del ejército y la armada.

III. Los jefes superiores de administracion con residencia en Madrid, cuyo sueldo consignado en el presupuesto no baje de 12.500 pesetas.

IV. El presidente de la Audiencia de Madrid y los presidentes de Sala de la misma, el rector y catedráticos por oposicion de ascenso y término de la Universidad Central, y los inspectores generales de primera clase é ingenieros jefes de la misma con residencia en Madrid y dos años de antigüedad en el cargo unos y otros.

El número de diputados de las expresadas categorías que tome asiento en el Congreso no puede exceder de cuarenta, y si fuese elegido mayor número, la suerte decide quiénes deben quedar. El sorteo se verifica en la primera sesion pública que se celebre despues de constituido el Congreso (1).

1282.—El cargo de senador es incompatible con todo empleo activo que no esté comprendido en las categorías taxativamente señaladas en la Constitucion (2).

1283.—Resulta, pues, que segun nuestro derecho constituido la incompatibilidad de las funciones legislativas y administrativas, no es absoluta, sino relativa. La incompatibilidad es la regla general, y la compatibilidad la excepcion.

TÍTULO II.

DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACION CON RESPECTO Á LAS PERSONAS.

CAPÍTULO I.

De las cargas públicas.

1284.—Cargas públicas en general. 1285.—Su division.

1284.—La administracion tiene grandes deberes que cumplir;

(1) Ley de 30 de Diciembre de 1870, y real decreto de 11 de Enero de 1876.
(2) Art. 62, ley electoral, art. 11 y real decreto de 11 de Enero de 1876, art. 5.

más no puede llenarlos de modo alguno sin derechos correlativos, sin medios de existencia social, es decir, sin fuerza y sin riqueza. El estado es un ente moral, un agregado de individuos y fortunas que sólo subsiste en virtud del cambio de servicios entre sus miembros por una parte, y por otra entre los gobernador y el Gobierno. Esta cooperacion mútua constituye los vínculos sociales, da fortaleza á la ley y crea los poderes públicos.

1285.—Cada hombre es un miembro de la sociedad, de modo que usando discretamente de su libertad contribuye á la armonía general. Así todo ciudadano tiene derecho para reclamar una parte de libertad política como un medio de conservacion y progreso; pero tambien en cambio tiene derecho el estado para imponerle ciertas cargas y exigirle el cumplimiento de ciertas obligaciones que representan el precio de sus servicios en favor de las personas y propiedades, de donde dimana la division fundamental de las cargas públicas en *personales* y *reales*.

Las primeras obligan al individuo ó por su cualidad de ciudadano, ó por la de habitante de una provincia, ó en fin por la de vecino de tal pueblo, y de aquí se deriva la subdivision de las cargas personales en generales, provinciales y municipales ó concejiles.

Dedicaremos este título al exámen de dichas tres clases de cargas públicas por vía de complemento de la doctrina expuesta en el anterior, aplazando el estudio de las reales para otro lugar, pues se enlazan naturalmente con el tratado de las cosas.

CAPÍTULO II.

Del servicio militar.

1286.—Aunque los Gobiernos deben ser esencialmente racionales y apoyarse en el comun asentimiento de los pueblos, todavía necesitan una fuerza regular y permanente que conserve

el órden público en lo interior y vele por la seguridad del estado en lo exterior.

1287.—En otros tiempos la milicia no era una profesion, porque todo ciudadano corria á la defensa de su patria en peligro, y en cesando tornaba á sus hogares. La guerra armaba las legiones y la paz las desarmaba. No se conocia la institucion del ejército permanente que introdujo el aparato bélico en el seno de las más pacíficas ciudades.

1288.—Cárlos VII, rey de Francia, fué quien dió los primeros pasos para modificar el sistema militar de Europa, imitándole todos los demás soberanos, porque cada príncipe se creyó en la necesidad de defenderse contra una nacion siempre armada; y si con miras ambiciosas ó por cualquiera causa aumentaba alguno su ejército, los otros le seguian en proporcion igual, para mantener el equilibrio de fuerzas imaginado en la política como garante de la mútua independencia de las naciones.

1289.—Las poderosas huestes con que los reyes de Castilla combatieron á los moros se componian de gente allegadiza. Todos tenian obligacion de *ir en fonsado* ó militar debajo del pendon real, cuando eran requeridos por las cartas ó por los mensajeros de costumbre. Acudian los maestres de las Órdenes con sus caballeros, los prelados con sus vasallos, los ricos-hombres con sus mesnadas, y los pecheros formaban las milicias concejiles, siguiendo el pendon de la ciudad, ó bien salian á campaña con las banderas de sus gremios ú oficios. Las leyes imponian á todo habitante la obligacion de mantenerse y costear las armas, y la de servir tres meses cada año. Los nobles militaban en la caballería, nervio de los ejércitos en la edad media, y formaban el peonaje los plebeyos, más bien fuerzas auxiliares que verdadera gente de guerra (1).

Este método tan vicioso de recluta, propio de la rudeza de los tiempos, debia hacerse imposible cuando la perfeccion de las maniobras militares y el adelantamiento en todos los ramos del arte de la guerra, unidos á la necesidad de un grado mayor de libertad civil que los progresos de la industria requerian, erigieron la milicia en una profesion con sus estudios y aprendizaje, é inclinaron las ideas de los Gobiernos hácia el establecimiento de las tropas fijas y regladas.

(1) *Curso de derecho político*, cap. XLII, pág. 569.

La política tambien entró por mucho en estos cálculos, porque veian los soberanos en la institucion del ejército permanente un medio seguro de abatir el orgullo de la nobleza y ensalzar su propia autoridad, como supo hacerlo el cardenal Jimenez de Cisneros en pro de la corona de Castilla miéntras fué gobernador del Reino.

Ya los Reyes Católicos habian ensayado aquel sistema con el establecimiento de la Santa Hermandad, institucion destinada á prestar un servicio de proteccion y seguridad en los caminos y despoblados, y no ajena al pensamiento de abatir la soberbia y enflaquecer la autoridad de la nobleza castellana.

Tambien imaginaron organizar una milicia, y dieron leyes que determinaban el equipo de cada soldado conforme á su riqueza. Mandaron asimismo que de cada doce habitantes de veinte á cuarenta y cinco años capaces del servicio de las armas, se alistase uno, quedando los otros once sujetos al llamamiento en caso de necesidad. Los milicianos recibian paga durante su servicio efectivo, estaban exentos de tributos y sus armas libres de ejecucion. Exceptuábanse de este cargo los clérigos por razon de su estado, los hidalgos por privilegio y los pobres por equidad (1).

Cisneros fué más allá mandando alistar cierto número de hombres de cada pueblo que debian disciplinarse los dias de fiesta, y procuró granjearse la voluntad de los jefes con pagarles su salario del tesoro público.

Estos proyectos pasaron por fuertes impugnaciones, principalmente de parte de los grandes, y no se realizaron por completo hasta el advenimiento de la casa de Austria, en cuya época cesaron los apellidos, el servicio militar de los nobles se convirtió en pecuniario con el nombre de lanzas, y empeñados los españoles en las guerras de Italia y Flandes, sin necesidad de pelear con enemigos interiores, cesó definitivamente el sistema antiguo.

Entónces se reemplazaba el ejército con reclutas voluntarios que causaban muy considerables gastos y desertaban con facilidad, y con la contribucion de un hombre ó dos por ciento del vecindario del estado llano, sacados por eleccion, sorteo ó de la mejor forma que los paisanos hallasen de prestarse á dicho servi-

(1) Pragmáticas de Tarazona á 18 de Setiembre de 1495 y de Valladolid á 22 de Febrero de 1496.

cio, debiendo los designados ser mozos solteros, y sin que les fuese permitido eximirse de la carga cubriendo su plaza con otro ó poniendo sustituto.

En el siglo XVI eran los españoles maestros en la milicia, como lo manifiestan sus escritos y sus campañas. En el reinado de Felipe III cayó el arte de la guerra en el abandono en que yacian todas las cosas tocantes á la gobernacion del estado, y á tan vergonzoso extremo llegó nuestra impericia, que para el servicio de la artillería hubimos de echar mano de extranjeros. A la muerte de Cárlos II dicen que sólo habia 15.000 hombres de tropa reglada en toda la monarquía; de suerte que Felipe V se vió en la necesidad de formar el ejército de nuevo. Este descuido de los últimos reyes de la casa de Austria costó caro á España, pues á no haberlo padecido, tal vez no se lamentaria hoy la desmembracion del Portugal ni de otras provincias allende el Pirineo. Cárlos III fué el restaurador del arte militar en España: erigió el colegio de artillería de Segovia y la escuela de Ávila para la instruccion del cuerpo de oficiales.

Además de las tropas de línea habia otra clase llamada milicias provinciales sumamente útiles al estado, porque no le gravaban en tiempo de paz, y en tiempo de guerra contribuian en union con las anteriores á la defensa de la patria; más en época reciente desapareció esta reliquia de nuestro anterior sistema militar, confundiéndose todas las tropas en un solo ejército que se consideró dividido en dos cuerpos, uno destinado al servicio activo y otro á la reserva (1).

1290.—Hoy descansa el sistema militar de Europa en la institucion del ejército permanente, y no puede ser otra cosa. Sólo en los pueblos bárbaros son todos los hombres soldados, pues en la misma civilizacion antigua, esencialmente guerrera, la milicia formaba una casta ó raza privilegiada, á la cual le estaba prohibido, como deshonroso y servil, el ejercicio de toda profesion mecánica. Y ahora que la sociedad se funda en la rehabilitacion del trabajo, debe ser y es en efecto incompatible con la vida industrial de las naciones servir alternativamente á la patria en el taller y en el campamento.

Añádese á esto que si basta el entusiasmo de las tropas ir-

(1) Real decreto de 7 de Setiembre de 1846.

regulares y de la gente colecticia para rechazar del territorio una invasion enemiga, cuando las guerras son lejanas, se necesitan ejércitos disciplinados y aguerridos, soldados veteranos acostumbrados á la obediencia pasiva, á las privaciones de la campaña y á seguir la voz de sus jefes.

El arte de la guerra no consiste solamente en el fácil manejo del arma, en la exactitud de los movimientos y en la precision de las maniobras; es una profesion distinta de las que se ejercen en el seno de la paz, la cual requiere instrumentos adecuados al objeto. La primera condicion de la victoria contra los enemigos interiores y exteriores es un buen ejército, y no se forma un buen ejército sino con naturales instruidos en tiempo de paz y con la perseverancia necesaria para que el soldado bisoño se posea de las cualidades propias del veterano, y llegue á convertirse en hábito la disciplina que engendra la confianza, así como de la confianza nace la fortaleza de ánimo en los peligros. El valor desordenado es cólera ciega cuya fuerza se quebranta al primer revés de la fortuna. Sólo así se adquiere aquel grado de educacion ó espíritu militar que no alcanzan las tropas mercenarias, ni la gente allegadiza, ni la empeñada en la milicia por breve tiempo. El Gobierno que tal sistema introdujese, colocaria á su nacion en un estado de inferioridad con respecto á los demás estados y principalmente con relacion á sus vecinos.

ARTÍCULO 1.º—*Obligacion del servicio militar.*

1291.—Preceptos constitucionales.
1292.—Consecuencias.
1293.—Igualdad de la carga.
1294.—Servicio obligatorio.
1295.—Organizacion del ejército.
1296.—Reemplazo.

1291.—«Todo español está obligado á defender la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley.»

«Las Córtes fijarán todos los años, á propuesta del Rey, las fuerzas militares de mar y tierra.»

«No puede existir en territorio español fuerza armada permanente que no esté autorizada por una ley.»

«El Rey necesita estar autorizado por una ley especial para admitir tropas extranjeras en el Reino» (1).

(1) Const., arts. 28, 74, 106 y 107.

1292.—De los textos anteriores se deduce:

I. Que prestar el servicio militar es un deber del ciudadano español, siempre que se le exija con arreglo á la Constitucion y las leyes.

II. Que no es una obligacion rigorosamente personal, pues la ley no excluye los medios supletorios de la sustitucion y la redencion.

III. Que es un derecho exclusivo de los españoles servir voluntariamente en el ejército, si reunen los requisitos y circunstancias determinadas en las leyes, órdenes y reglamentos (1).

1293.—El principio de la igualdad se aplica, como es justo, lo mismo á esta penosa prestacion personal (impropiamente llamada contribucion de sangre) que á las cargas reales.

1294.—El servicio militar es obligatorio para todos los españoles al cumplir los veinte años de edad. La suerte designa los que deben cubrir el contingente anual fijado por las Córtes, y los que exceden del número necesario para el reemplazo del ejército pasan á la reserva. El gravámen alcanza á solteros, casados y viudos sin excepcion de forma que nadie puede obtener empleo ni cargo público sin acreditar que satisfizo su deuda al estado, habiendo servido por sí ó por sustituto, si fué llamado á las armas, á no estar legalmente exento. De esta exencion legal disfrutan los naturales de las provincias Vascongadas en virtud de sus fueros (2).

Para que nadie se excuse del servicio, considerando que la obligacion pesa sobre todos los ciudadanos, y que nadie puede eludirla sin causar perjuicio á tercero, no se permite salir del Reino á los mozos sujetos al sorteo sin constituir fianza pecuniaria suficiente á cubrir su responsabilidad. Sin embargo, aquellos cuya inutilidad para el servicio de las armas fuere reconocida de oficio ante la Comision provincial, no necesitan prestar dicha fianza (3).

Todos los mozos de veinte á treinta años ausentes de sus provincias respectivas en cualquiera del Reino ó sus islas adyacentes, deben solicitar del Ayuntamiento de donde procedan, certi-

(1) Ley de 29 de Marzo de 1870, art. 2.

(2) Leyes de 2 de Noviembre de 1837, art. 112, 30 de Enero de 1856, arts. 1 y 13, y 29 de Marzo de 1870, arts. 1 y 5.

(3) Reales órdenes de 21 de Abril de 1858, y 6 de Febrero de 1861.

ficado de hallarse libres del servicio militar con expresion de la causa (1).

1295.— El ejército se divide en permanente y de reserva. El ejército permanente se subdivide en activo y reserva activa ó primera reserva, á diferencia de la segunda.

Constituyen el ejército permanente los soldados en activo servicio. Los mozos destinados por la suerte al ejército permanente deben estar cuatro años sobre las armas, al cabo de los cuales pasan á la primera reserva hasta completar los seis que dura el servicio militar. En tiempo de guerra continúan prestando el servicio activo.

Ingresan en la primera reserva los soldados que han cumplido en el ejército cuatro años. Su situacion durante los dos siguientes es la de licencia ilimitada en sus hogares, sin disfrutar haber alguno.

Forman la segunda reserva los jóvenes no comprendidos en las excepciones de la ley, que por haber sacado números altos, exceden del contingente. Los individuos de la segunda reserva gozan de todos sus derechos de ciudadanía. Pueden contraer matrimonio sin autorizacion despues del primer año de servicio, cambiar de domicilio ó residencia, y viajar por España ó el extranjero con la sola obligacion de dar prévio conocimiento de su salida al jefe de la reserva. Cumplen en ella los seis años del servicio militar, si ántes no fueren llamados á las armas en virtud de una ley.

1296.—Dos modos hay de acudir al reemplazo del ejército:

I. El alistamiento voluntario. El compromiso debe ser, por lo ménos, de cuatro años. Los soldados en servicio activo pueden continuar en él, si lo desean, comprometiéndose por dos años á lo ménos, y á lo más por cuatro cada vez.

Los voluntarios no pasan jamás á las reservas sin su consentimiento.

II. A falta de número suficiente de voluntarios para cubrir las bajas del ejército, por suerte.

Los números desde el uno hasta el que se haya fijado á cada término municipal para llenar el contingente votado por las Córtes, designan los hombres que deben ingresar en el ejército permanente (2).

(1) Reales órdenes de 17 de Julio y 29 de Noviembre de 1861.
(2) Ley de 29 de Marzo de 1870.

La ley de reemplazos prescribe una série de operaciones relativas al sorteo, empezando por formar el padron general de vecinos y concluyendo por la entrega de los quintos en Caja, las cuales vamos á exponer con la separacion debida (1).

ARTÍCULO 2.º—*Repartimiento de quintos.*

1297.—El Gobierno, al presentar á las Córtes el proyecto de ley fijando la fuerza militar de mar y tierra, debe acompañar un estado en que designe el cupo de cada provincia en el repartimiento general del contingente, segun el número de mozos sorteados en la totalidad de los pueblos el año anterior inmediato.

Es atribucion de las Diputaciones provinciales señalar á los Ayuntamientos el cupo de hombres que les corresponda para el reemplazo del ejército, á cuyo fin deben reunirse el dia 1.º de Febrero de cada año, y con presencia de los datos del último sorteo, verificar esta operacion en el término preciso de ocho dias (2). Del número total de mozos sorteados el año anterior deducen:

I. Los fallecidos.

II. Los indebidamente comprendidos en el alistamiento, aunque no se les hubiere excluido al tiempo de hacer la rectificacion.

III. Los exceptuados del servicio militar con arreglo á las leyes.

IV. Los que resultaren haber sido alistados en otros pueblos para el mismo reemplazo (3).

1298.—No declara la ley si procede algun recurso contra los acuerdos de las Diputaciones provinciales al señalar el cupo de

(1) Ordenanza de reemplazos de 27 de Octubre de 1800: instruccion adicional de 21 de Enero de 1819: leyes de 9 de Junio de 1821 y 3 de Febrero de 1823: ley de 2 de Noviembre de 1837: proyecto aprobado por el Senado en 29 de Enero de 1850, mandado observar interinamente por real órden de 21 de Junio de 1851, y leyes de 30 de Enero de 1856, 26 de Junio de 1867 y 29 de Marzo de 1870.

(2) Ley de 30 de Enero de 1856, arts. 17 y 18.

(3) Leyes de 30 de Enero de 1856, arts. 21, 45, 75 y 76, y 25 de Setiembre de 1863, art. 55, § 2.

cada pueblo, acaso porque esta operacion estadística no se halla sujeta á graves errores, y porque, procediendo como delegadas del poder legislativo, no hay superior jerárquico con autoridad bastante á enmendar sus actos. Sin embargo, no dudamos en reconocer á los Ayuntamientos y aun á los particulares el derecho de representacion ante las Diputaciones mismas, para que reformen sus propios acuerdos que deben ser conformes á lo que determinan las leyes y los reglamentos, y en todo caso el de acudir al Gobierno por via de apelacion, puesto que se trata de un repartimiento entre los pueblos de la provincia para cubrir el cupo general de hombres que se le señala (1).

1299.—Si las Diputaciones provinciales estuviesen reunidas al tiempo de recibir el decreto para el reemplazo, hacen el repartimiento dentro del plazo legal; y si no lo estuviesen, el gobernador las convoca, fijando para su reunion el dia más próximo posible, segun la distancia á que se halle el pueblo más lejano del domicilio de los diputados, y desde este dia empieza á correr el plazo.

1300.—El repartimiento se verifica por enteros y décimas partes; de modo que si sumados todos los soldados y décimas faltasen algunos soldados y décimas para completar el cupo de la provincia, se exige á razon de una décima por cada pueblo á los que hubiesen quedado con mayor número de mozos sorteados despues de cubierto y descontado el cupo que les haya correspondido; y si al agregar la última ó las últimas décimas resultasen dos ó más pueblos con mozos sobrantes, la suerte decide á cuál ó cuáles de ellos debe aplicarse la agregacion. Para este efecto se entienden mozos sobrantes los de aquellos pueblos que no tienen los necesarios á contribuir con una décima.

Hecho el señalamiento de las décimas, la Diputacion provincial procede á sortear los quebrados entre los pueblos á quienes fueron designadas, procurando que el sorteo se haga con cada diez décimas para dar un soldado, y que los pueblos reunidos en cada combinacion sean los más cercanos. Y si formadas todas las combinaciones posibles de á diez décimas cada una, quedasen todavía décimas sobrantes, se forman nuevas combinaciones de á veinte, treinta ó más décimas, prefiriendo siempre las de un número menor (2).

(1) Ley de 25 de Setiembre de 1863, arts. 55 y 59.
(2) Ley de 30 de Enero, arts. 21, 22 y 23.

En ningun caso está obligado un pueblo de los sorteados á dar más que un soldado, debiendo dar los restantes los otros pueblos segun corresponda (1).

Los sorteos se verifican á puerta abierta, anunciándose al público con veinticuatro horas de anticipacion.

Formalizado el repartimiento entre los pueblos de la provincia, se imprime y circula el dia 15 de Marzo, cuidando los gobernadores de remitir dos ejemplares al ministerio de la Gobernacion (2).

ARTÍCULO 3.º—*Alistamiento.*

1301.—Empadronamiento.
1302.—Residencia.
1303.—Alistamiento.
1304.—Rectificacion.
1305.—Exclusiones.
1306.—Agravios.
1307.—Competencias sobre alistamiento.

1301.—La primera operacion preparatoria para todo sorteo era formar un censo general de los habitantes de cada distrito municipal. Hoy, si los Ayuntamientos cumplen su obligacion de formar todos los años el padron de los habitantes del término municipal, el censo está demás. Los de mucho vecindario se dividen en secciones para todas las operaciones del reemplazo, cuando el gobernador, oida la Diputacion provincial, lo juzga así conveniente al mejor desempeño de este servicio. Las secciones deben constar por lo ménos de 5.000 almas, y cada una es considerada un pueblo distinto, tiene su padron particular y corre á cargo de una comision compuesta de tres individuos del Ayuntamiento.

Todos los años, en los primeros dias de Enero, deben los Ayuntamientos ó sus comisiones proceder á la formacion del padron particular comprendiendo:

I. Las personas de cualquier edad y sexo.

II. Los moradores de caseríos, huertas y haciendas y demás estancias comprendidas en el término municipal.

III. Los que accidentalmente se hallen ausentes.

IV. Los mozos que aun cuando en el mes de Enero se hallen en otro pueblo ó en país extranjero, hayan residido en el distri-

(1) Real órden de 13 de Diciembre de 1861.
(2) Ley de 30 de Enero, arts. 29 y 31.

to donde se hace el padron durante los dos años anteriores el dia 1.° de Enero por espacio de dos meses cada año:

I. Si tienen veinte de edad y no han cumplido veintiuno el dia 30 de Abril inclusive del en que se verifica el alistamiento.

II. Si teniendo veintiun años, y no habiendo cumplido veintitres el referido 30 de Abril, no fueron comprendidos por cualquier motivo en ningun alistamiento ni sorteo de los anteriores.

V. Los mozos que residan en los pueblos del reino ó en país extranjero, si sus padres residen en el pueblo donde se hace el padron en el mes de Enero, ó si han residido en él durante los dos años anteriores al dia 1.° de Enero, siempre que hayan permanecido á lo ménos dos meses cada uno, aunque los hijos estén sirviendo en el ejército ó armada.

1302.—En los casos IV y V debe el padron expresar la ausencia y el tiempo que duró la residencia en el pueblo (1).

Para calificar la residencia al verificar el empadronamiento, se observan estas reglas:

I. Se entiende por residencia la estancia del mozo, ó de su padre, ó de su madre en el pueblo en donde cada uno de ellos ejerce de contínuo su profesion, arte ú oficio ú otra cualquier manera de vivir conocida, ó bien en donde habitualmente permanece, manteniéndose con el producto de sus bienes. Miéntras no se halla el mozo emancipado de la patria potestad, no se toma en cuenta su residencia propia, sino la de su padre ó madre (2).

II. No se considera interrumpida la residencia aunque el mozo, el padre ó la madre se hayan ausentado temporalmente del pueblo ó lugar en que viven, ni aunque el mozo lo deje eventualmente para dedicarse á los estudios ó al aprendizaje de algun arte ú oficio, siempre que regrese durante las vacaciones, ó cuando sus estudios ó aprendizaje hubieren terminado.

III. Lo dicho acerca de la residencia del padre es aplicable á la de la madre, cuando aquél estuviere demente, ó se hallare sufriendo una condena en algun establecimiento penal fuera de la Península é islas Baleares, ó cuando se ignora su paradero.

IV. Se reputa no existente la madre comprendida en cualquiera de los casos anteriores.

V. El asilo ó establecimiento de beneficencia en que se criaron

(1) Ley de 30 de Enero, arts. 32, 35 y 36.
(2) Real órden de 19 de Mayo de 1863.

ó se hallan acogidos los huérfanos de padre y madre y los expósitos, ó el punto en que residan las personas que los hayan prohijado, se consideran residencia del padre; y cuando el mozo estuviere en uno y otro caso, prefiere la residencia del prohijante á la del asilo ó casa de donde procede (1). El huérfano acogido en un establecimiento de beneficencia, y despues adoptado, se considera residente en el pueblo donde viven sus padres adoptivos; más si fallecen los adoptantes ántes de cumplir el expósito la mayor edad, no se reputa persona *sui juris*, sino dependiente del establecimiento de donde procede, y así recobra su antiguo domicilio (2).

1303.—En los primeros dias del mes de Febrero se forma el alistamiento tomando del padron todos los mozos de veinte años, cualquiera que sea su estado, y clasificándolos por el órden siguiente:

I. Los mozos cuyo padre ó cuya madre, á falta de éste, hayan tenido su residencia durante los dos años anteriores en el pueblo en que se hace el alistamiento hasta el dia 1.° de Enero inclusive, aunque se hayan ausentado posteriormente.

II. Los mozos cuyo padre ó cuya madre, á falta de éste, tengan su residencia desde el dia 1.° de Enero en el pueblo en donde se hace el alistamiento.

III. Los mozos que hayan tenido su residencia de igual modo en los dos años anteriores, siempre que hubiesen permanecido en el pueblo dos meses, cuando ménos, durante aquel tiempo.

IV. Los mozos que tengan su residencia desde 1.° de Enero en el pueblo en donde se verifica el alistamiento.

Todos los mozos comprendidos en los casos anteriores deben ser alistados, aunque estén sirviendo en el ejército ó armada, exceptuando solamente:

I. Aquellos á quienes hubiere cabido ya la suerte de soldados.

II. Los que pertenezcan á la clase de oficiales de mar y tierra.

Para la mayor exactitud de este acto concurren al Ayuntamiento, sentándose entre los regidores, los párrocos ó personas que diputen con los libros parroquiales, á fin de suministrar las noticias que se les pidan y consten en sus registros.

Los concejales y el secretario firman el alistamiento, cele-

(1) Ley de 30 de Enero, art. 37.
(2) Real órden de 28 de Noviembre de 1861.

brando á puerta abierta las sesiones relativas á su formacion (1).

Concluido el alistamiento se exponen al público copias autorizadas por el alcalde y secretario del Ayuntamiento en los parajes acostumbrados, cuidando de que permanezcan fijadas á lo ménos por espacio de diez dias.

1304.—En el primer domingo del mes de Marzo y prévio anuncio al público para la concurrencia de los interesados, se hace la rectificacion del alistamiento, satisfaciendo las reclamaciones personales ó las que expongan los padres, curadores, amos ó parientes en grado conocido de aquéllos, ya en cuanto á su propia exclusion, ya con respecto á la inclusion de otros y á la edad anotada á cada uno. Además de la citacion general se hace otra personal por papeletas á todos los mozos comprendidos en el alistamiento, entregándose una al interesado, y á falta de éste, ó si no pudiese ser habido, á su padre, madre, curador, pariente más cercano, amo ú otra persona de quien dependa; y la otra firmada por el mozo, y en su defecto por cualquiera de las personas mencionadas, se une al expediente.

El Ayuntamiento oye breve y sumariamente á las partes, y admite en el acto las justificaciones que se le ofrezcan, tanto por el interesado como por los que le contradigan, determinando á pluralidad absoluta de votos lo que crea justo. Si las pruebas no pudiesen presentarse en el acto, porque deban recogerse en distintos pueblos, ó porque haya necesidad de pedir documentos léjos de allí, debe señalarse un término prudente dentro del cual se practiquen, y entre tanto se procede en el alistamiento como si el hecho alegado no existiese, ó como si ninguna reclamacion se hubiese producido.

1305.—No siendo posible terminar la rectificacion en aquel solo dia, continúa en los festivos siguientes sin interrupcion hasta concluirla.

Deben ser excluidos del alistamiento:

I. Los licenciados del ejército que hayan cumplido el tiempo de su empeño.

II. Los que en algun reemplazo anterior hubiesen redimido su suerte de soldado por medio de sustituto ó de retribucion pecuniaria.

(1) Ley de 30 de Enero, arts. 32 y 48.

III. Los que en 30 de Abril del año del alistamiento no lleguen á veinte años de edad.

IV. Los que pasen de veinte años en dicho dia.

V. Los que justifiquen haber sido alistados con arreglo á la ley en otros pueblos para el mismo reemplazo, á no ser que el caso produzca ó haya producido competencia.

VI. Los extranjeros matriculados en los consulados respectivos y sus hijos nacidos en España, aunque no lo estén, si son menores de edad y viven bajo la patria potestad (1).

No goza de esta exencion el hijo de aquel que siendo primitivamente español, se halla inscrito en la matrícula de extranjeros, sin haber obtenido, al escoger nueva nacionalidad, la autorizacion competente del Gobierno de su patria legal (2).

El Ayuntamiento procede á la exclusion, bien de oficio, bien á peticion de parte, quedando siempre á salvo el derecho de los interesados.

Excluido un mozo del alistamiento y consentida la exclusion por los interesados que dejaron de reclamar contra el acuerdo del Ayuntamiento en tiempo oportuno, se reputa cosa juzgada, y no há lugar á suscitar de nuevo la cuestion en años posteriores, á no haber variado las condiciones y circunstancias del eliminado (3).

Cuando un mozo resultare incluido en el alistamiento de dos ó más pueblos, se decide en cuál de ellos debe ser alistado por el órden señalado en los núms. 1302 y 1303. Así debe ser alistado con preferencia:

I. En el pueblo en donde el padre, ó á falta de éste, la madre de quien depende, haya tenido por más tiempo su residencia durante los dos años anteriores (4).

II. En el pueblo en donde el padre ó la madre de quien depende, tenga su residencia desde 1.° de Enero, ó la haya tenido en este dia (5).

III. En el pueblo en donde el mozo haya tenido su residencia por más tiempo durante los dos años anteriores.

IV. En el pueblo en donde el mozo tenga su residencia desde 1.° de Enero, ó la haya tenido en este mismo dia.

(1) Reales órdenes de 26 de Mayo de 1849 y 28 de Abril de 1863.
(2) Real órden de 3 de Mayo de 1863.
(3) Real órden de 13 de Noviembre de 1867.
(4) Real órden de 9 de Junio de 1860.
(5) Real órden de 30 de Abril de 1858.

v. En el pueblo de donde el mozo sea natural.

1306.—Los interesados que se consideren agraviados con la providencia del Ayuntamiento deben exponerlo así por escrito en el término de dos dias á contar desde la fecha de la decision, pidiendo certificado para apoyar su queja, cuyo documento se extiende con audiencia verbal del síndico y prévia citacion recíproca, y se les entrega dentro de los tres siguientes al de la presentacion del escrito, sin exigirles derechos y anotando el de la devolucion.

Dentro de otros diez acude el interesado á la Comision provincial presentando el certificado del Ayuntamiento, sin el cual, ó pasado dicho término, no se admite su instancia, á no ser en queja de que se le niega ó retarda indebidamente la certificacion.

La Comision provincial resuelve en el acto, si no necesita más ilustracion, el expediente; pero si requiriese mayor instruccion, ordena el curso que debe seguir, fijando los plazos puramente necesarios segun las circunstancias. Estos acuerdos son ejecutivos, salva la facultad del Gobierno para admitir los recursos extraordinarios que eleven las partes contra las providencias de dichas corporaciones. El Gobierno, en vista de estos recursos, y oyendo á alguno de sus cuerpos consultivos, si lo crée conveniente, revisa y enmienda ó anula los acuerdos y resoluciones de las Comisiones provinciales contrarias á la ley (1).

1307.—Cuando ocurre competencia entre dos ó más Ayuntamientos pretendiendo cada cual incluir á un mozo, si despues de pasarse mútuos oficios no se aviniesen, remiten los expedientes respectivos á la Comision provincial que decide el asunto, si todos pertenecen á la misma; pero si corresponden á distintas, no logrando ponerse de acuerdo las respectivas Comisiones, remiten el expediente al Gobierno que debe resolver la cuestion en el término preciso de ocho dias. Si ántes de empezar el sorteo no se termina la cuestion, el mozo será comprendido en todos los pueblos que lo disputen, sin perjuicio de estar á la providencia de la autoridad competente. Los interesados que se consideren agraviados con la providencia del Ayuntamiento, deducen su reclamacion ante el mismo por escrito ó de palabra en el término de tres dias, sacando certificacion para apoyar su queja. Den-

(1) Real decreto de 25 de Abril de 1844 y ley de 4 de Octubre de 1846.

tro de los quince siguientes acuden con ella á la Comision provincial que decide de plano ó prévia una mayor instruccion del expediente, cuya decision es ejecutoria sin perjuicio del recurso final ante el Gobierno (1).

ARTÍCULO 4.º—*Sorteo.*

1308.—Rectificado el alistamiento se procede el primer domingo del mes de Abril á verificar el sorteo general en toda la Península é Islas adyacentes, sin detenerlo por reclamaciones pendientes ni otro motivo alguno.

Empieza el acto á las siete de la mañana, puede suspenderse durante una hora despues del medio dia, y prosigue hasta ponerse el sol, y así continúa el dia siguiente ó siguientes necesarios para terminar la operacion.

1309.—El acto es público presidiéndolo el Ayuntamiento. Los nombres y los números se escriben en papeletas iguales que se introducen en bolas y éstas se depositan en un globo. Dos niños menores de diez años sacan, el uno las bolas que contienen los números, y el otro las que comprenden los nombres. Un regidor lée éstos en alta voz, y el presidente pronuncia en seguida el número leyéndolo de igual modo. Las papeletas se manifiestan á los demás individuos del Ayuntamiento y aun á los interesados, si quieren verlas.

1310.—Los Ayuntamientos son responsables de las ilegalidades de esta operacion que debe conducirse con toda formalidad y exactitud. El secretario, al extender el acta, cuida de anotar escrupulosamente los nombres y los números en letra conforme vayan saliendo. Estas actas se firman por el Ayuntamiento y el secretario.

1311.—No se admite reclamacion alguna sobre inclusion ó exclusion de individuos que no haya sido propuesta al hacer la rec-

(1) Ley de 30 de Enero, arts. 32 y 57.

tificacion del alistamiento; pero sí puede ser incluido ó excluido cualquiera por resulta de su solicitud pendiente.

1312.—Cuando se excluye al reclamante, si se hubiese hecho ya el sorteo, descienden sucesivamente todos los números posteriores; y si debe ser incluido, se hace un sorteo supletorio con otros tantos números cuantos son los comprendidos en la série á que corresponde, debiendo verificarse despues nuevo sorteo entre él y el mozo que hubiese sacado un número igual en el primer sorteo general. Verificada la extraccion, toma el primer número el mozo á quien tocó conservar el que tenían ántes los dos, el otro le sigue en órden, y todos los demás ascienden un grado de la escala.

Si fuesen más de uno los incluidos, se practica lo mismo hasta llegar al tercer sorteo, el cual debe verificarse para cada individuo por separado.

Tambien se procede al sorteo supletorio cuando un mozo ha sido dos veces comprendido y sacado de consiguiente dos números distintos. Entónces se le sortea con dichos dos números, toma el que le toca, y el otro queda como si no hubiese jugado (1).

1313.—Ningun sorteo legalmente hecho se renueva ni anula por reclamacion extemporánea sobre inclusion ó exclusion de individuos en los alistamientos ni por otra causa alguna, sino cuando el Gobierno, oido el Consejo de Estado y mediando vicio grave imposible de subsanar de otro modo, declara la nulidad.

1314.—En el plazo de los tres dias siguientes á la celebracion del sorteo, el alcalde debe remitir al gobernador de la provincia dos copias literales del acta, autorizadas por el Ayuntamiento y secretario, en las que consten todos los mozos sorteados con expresion de sus nombres y números. La omision de esta diligencia ó la inexactitud del acta implican la responsabilidad mancomunada de los individuos que deben firmarla (2).

ARTÍCULO 5.º—*Llamamiento y declaracion de soldados.*

1315.—Citacion de los interesados.
1316.—Constitucion del tribunal.
1317.—Llamamiento y declaracion de soldado.
1318.—Juicio de excepciones.
1319.—Fallos de los Ayuntamien-

(1) Real órden de 30 de Junio de 1868.
(2) Ley de 30 de Enero, arts. 58 al 70.

1315.—Terminado el sorteo, se cita inmediatamente por edictos á los mozos sorteados y á los de los años anteriores para que estén presentes al acto de llamamiento y declaracion de soldado, que debe verificarse el primer dia festivo del mes de Abril más inmediato. Además de este aviso general, se cita personalmente á todos los mozos comprendidos en el alistamiento y en los sorteos de los dos años anteriores en la forma dicha en el número 1304.

1316.—Reunido el Ayuntamiento y constituido en tribunal se abre el juicio de excepciones; pero como el Ayuntamiento no puede tomar acuerdo alguno sin estar presente la mitad más uno de sus individuos, y como por otra parte sus fallos en materia de quintas deben llevar el sello de la más severa imparcialidad, excluye la ley á los concejales que sean parientes por consanguinidad ó afinidad hasta el cuarto grado civil de los mozos sorteados.

Para suplir su falta se acude á los regidores del Ayuntamiento del primer año inmediato anterior, ó del segundo y siguientes que sean necesarios.

1317.—Completo y purificado el tribunal, procede al llamamiento y declaracion de soldados, para lo cual va nombrando los mozos por el órden sucesivo de sus números, y midiéndolos á presencia de los concurrentes. Si no llega el primero á la marca legal de 1 metro y 560 milímetros sin calzado, se le excluye por corto, y es llamado el número segundo; y así los demás hasta completar el cupo de soldados del pueblo y otros tantos suplentes. Si tiene la talla necesaria, se anota así, y se pasa al exámen de las otras cualidades (1).

Cuando se suscita duda ó se reclama acerca de la talla, cuidan los Ayuntamientos de que se expida y una al expediente la certificacion del tallador ó talladores que practiquen la medicion, expresando la naturaleza, vecindad y demás circunstancias del mozo que acrediten en todo tiempo su persona (2).

(1) Ley de 1.º de Mayo de 1859.
(2) Real órden de 20 de Julio de 1863.

1318.—En seguida expone el mozo ú otra persona qué le represente sus razones, si las tuviere, para ser excluido del servicio, admitiéndose en el acto, tanto al proponente como á quienes le contradigan, las justificaciones que ofrezcan y los documentos que exhiban; y el Ayuntamiento, oyendo al síndico, decide á pluralidad absoluta de votos y declara al mozo soldado ó excluido. Para la presentacion de las justificaciones ó documentos puede el Ayuntamiento conceder un plazo, siempre que expire ántes del dia señalado para la marcha de los quintos á la capital. En todas las informaciones deben los Ayuntamientos proceder con la mayor imparcialidad y estricta justicia (1).

Si la exclusion se funda en la edad, debe presentarse la partida de bautismo, á no estar presente el párroco con su libro.

Si la exclusion se funda en inutilidad para el servicio por enfermedad notoria ó defecto físico visible, se declara la exclusion conviniendo en ella todos los interesados; si no convienen, ó el defecto no es visible, se practican en el acto los reconocimientos oportunos por los facultativos nombrados por el Ayuntamiento, los cuales deben hallarse presentes. La declaracion de inutilidad se hace sin consideracion á que ésta haya sido reconocida en otro reemplazo, y atendiendo al estado del mozo en aquel acto. El Ayuntamiento, en vista del informe facultativo, pronuncia su decision.

1319.—Los fallos de los Ayuntamientos son definitivos:

I. Cuando los interesados no hacen uso del término que se les señala para su presentacion (2).

II. Cuando no manifiestan expresamente en el acto, de palabra ó por escrito, su intencion de reclamar contra ellos, y no acuden á recoger la certificacion necesaria para ser oidos ante la Comision provincial (3).

Conviene cerrar la puerta á la malicia y poner correctivo á la incuria y abandono con que muchos interesados miran el ejercicio de sus derechos, perjudicando á los otros mozos que no pueden preparar con tiempo sus pruebas, por no tener conocimiento de las reclamaciones que se intentan.

Para decidir la exclusion de un mozo deben estar citados en

(1) Real órden de 17 de Mayo de 1861.
(2) Real órden de 30 de Marzo de 1863.
(3) Reales órdenes de 11 de Junio, 17 de Agosto de 1863 y 3 de Agosto de 1875.

persona ó en la de sus padres, curadores, etc., los números siguientes del sorteo del año del reemplazo y de los dos anteriores.

1320.—La exclusion del servicio militar procede de dos causas, á saber, la exencion ó la excepcion legal. Las primeras aprovechan, aunque no se deduzcan, pudiendo y debiendo las autoridades hacer de oficio la declaracion de exento; más las segundas sólo se toman en cuenta en virtud de la reclamacion de parte, y no producen la exclusion sino cuando son alegadas y probadas en tiempo oportuno.

1321.—I. Segun los principios de justicia están exentos:

I. Los que ántes de cumplir diez y nueve años se hallen inscritos en la matrícula especial de los hombres de mar. Los Ayuntamientos deben admitir sus alegaciones y señalarles un término prudente para presentarse, y si no usan de él, se entiende que renuncian su derecho.

II. Los carpinteros de ribera y los calafates inscritos en las brigadas de los arsenales (1).

III. Los religiosos profesos de la Escuelas Pias y misiones de Filipinas.

IV. Los novicios de las mismas órdenes que lleven seis meses de noviciado cumplidos ántes del dia de la declaracion de soldados.

V. Los operarios de las minas de Almaden del azogue que sean vecinos de este pueblo, ó de los de Chillon, Almadenejos, Alamillo y Gargantiel, estando matriculados en el establecimiento con destino á los trabajos subterráneos ó á las fundiciones de minas, y ocupados en ellos por oficio y con la aplicacion y constancia que les permita la salubridad de las labores, siempre que hubiesen servido por lo ménos cincuenta jornales en el año anterior al del reemplazo.

VI. Tambien se comprenden en esta exencion los operarios forasteros y temporeros que cuenten dos años de matrícula en el establecimiento, siempre que en cada año hubiesen dado cien jornales y continúen en ellos, y tambien los empleados que para el desempeño de su destino deban bajar al interior de las minas ó asistir á las operaciones de fundicion.

(1) Ley de 20 de Enero de 1856, art. 74, reales órdenes de 30 de Mayo y 11 de Julio de 1859 y 31 de Julio de 1860, y ley de 29 de Marzo de 1870, art. 8.

La suspension de la asistencia á las minas por causa de enfermedad procedente de la insalubridad de estos trabajos, no perjudica al derecho de los operarios.

Los religiosos y los operarios á quienes se refieren estas disposiciones son admitidos á los pueblos á cuenta de su cupo respectivo, si les tocare la suerte de soldados; pero deben ingresar en el ejército, si ántes de cumplir la edad de treinta años dejan los trabajos de las minas ó fundiciones (1).

VII. Los alumnos de las academias ó colegios militares.

Los comprendidos en esta excepcion que ántes de cumplir treinta años de edad dejen de pertenecer á la academia ó colegio en que se hallaban al ser exceptuados y abandonen la carrera militar, quedan obligados á servir en el ejército el tiempo que les falta hasta completar los seis años.

Los ayudantes y oficiales de Sanidad militar, y los oficiales y alumnos de la Administracion militar se hallan comprendidos en esta regla (2).

VIII. Y por último, todos los que deben ser excluidos del alistamiento, segun las establecidas en el núm. 1303 (3).

El mozo que siendo paisano al hacer el alistamiento obtuvo la gracia de oficial del ejército ó de la armada ántes de la declaracion de soldado, cubre plaza en el pueblo en donde fué alistado (4).

1322.—II. Por razones de equidad y de conveniencia pública están exceptuados:

I. El hijo único que mantenga á su padre pobre, siendo impedido ó sexagenario. No obsta que el hijo sea casado (5).

II. El hijo único de viuda pobre, si la mantiene.

Estas dos excepciones no aprovechan al que mantiene en iguales circunstancias á su padrastro ó madrastra (6).

III. El hijo único que mantiene á su madre pobre, si el marido de ésta, pobre tambien, se halla sufriendo una condena que no haya de cumplir dentro de un año.

(1) Leyes de 20 de Enero, art. 74, y 29 de Marzo, art. 8, y real órden de 8 de Marzo de 1875.
(2) Reales órdenes de 29 de Noviembre de 1860, 13 de Febrero de 1862 y 17 de Julio de 1872.
(3) Orden del Regente de 25 de Marzo de 1842, real órden de 28 de Enero de 1849 y ley de 30 de Enero de 1856, arts. 74 y 75.
(4) Real órden de 8 de Junio de 1858.
(5) Real órden de 15 de Agosto de 1861.
(6) Real órden de 18 de Febrero de 1839.

Los efectos de esta excepcion cesan tan luégo como el padre salga del establecimiento penal, y entónces el exceptuado entra á cubrir su plaza por el tiempo que falta para cumplir los seis años desde el dia en que entró en Caja el suplente, el cual deberá ser licenciado en el acto.

IV. El hijo único que mantenga á su madre pobre, si su marido se halla ausente por más de veinte años, ignorándose absolutamente su paradero á juicio de las autoridades.

Los efectos de esta excepcion cesan cuando haya noticia cierta del padre, y entónces se procede como en el caso anterior.

V. El hijo único que mantenga á su madre pobre, si el marido de ésta, ó el padrastro del quinto, tambien pobre, fuese sexagenario ó impedido (1).

En los cinco casos referidos el expósito se considera como hijo respecto á la persona que le crió y educó, conservándole en su compañía desde la infancia.

VI. El hijo único ilegítimo que mantenga á su madre pobre, que fuere célibe ó viuda, habiéndole ésta criado ó educado como tal hijo. Esta excepcion no alcanza al caso de mantener á su abuela (2).

VII. El nieto único, legítimo ó ilegítimo, que mantiene á su abuelo ó abuela pobres, siendo aquél sexagenario ó impedido y ésta viuda.

VIII. El nieto único que mantenga á su abuela pobre, si el marido de ésta, tambien pobre, fuere sexagenario ó impedido.

IX. El hermano de uno ó más huérfanos de padre y madre pobres, si los mantiene desde un año ántes de la publicacion del reemplazo, ó desde que quedaron en la orfandad, ó desde que otro hermano que los mantenia los dejó desamparados. No importa que los hermanos huérfanos y pobres sean habidos fuera de legítimo matrimonio (3).

Tambien se reputan huérfanos para los efectos de esta excepcion, los hijos de padre pobre y sexagenario ó impedido, ó que se halle sufriendo una condena que no deba cumplir ántes de seis meses, ó ausente por espacio de dos años, ignorándose desde entónces su paradero; y los de viuda pobre que no hayan

(1) Real órden de 31 de Marzo de 1860.
(2) Real órden de 17 de Julio de 1860.
(3) Reales órdenes de 7 de Octubre de 1858, y 16 de Febrero de 1871

cumplido diez y siete años, ó se hallen impedidos para trabajar, cualquiera que sea su edad. Asimismo goza de la excepcion el hermano que mantiene á sus hermanos huérfanos de padre, aunque viva su madrastra y sea pobre (1).

x. El hijo de padre que, no siendo pobre, tenga otro ú otros hijos sirviendo personalmente en el ejército ó en la Guardia Civil, por haberles cabido la suerte de soldados, si privado del hijo que pretende eximirse, no quedase al padre otro varon de cualquier estado mayor de diez y siete años, no incapacitado para el trabajo (2).

A. Cuando el padre fuere pobre, sea ó no impedido ó sexagenario, subsiste en favor del hijo la misma excepcion; pero se debe considerar que no queda al padre ningun hijo, aunque los tenga, si se hallan comprendidos en los casos que expresa el número siguiente, párrafo I. La misma disposicion es aplicable á la madre casada ó viuda, aunque tenga un hijastro (3).

B. Se reputa existente en el ejército el hijo muerto en funcion del servicio ó por heridas recibidas durante su desempeño, ó de enfermedad natural el mismo dia de la declaracion de soldado (4).

Los gobernadores de provincia ó los presidentes de las Comisiones provinciales deben reclamar los certificados de existencia ó defuncion de los respectivos capitanes generales. El plazo señalado para presentar el certificado de existencia es un año para los cuerpos existentes en la Península, islas adyacentes y posesiones del norte de África; dos para los que se hallan en las Antillas, y tres para los residentes en Filipinas y posesiones del golfo de Guinea, empezando á contar desde el dia en que concluya la entrega en Caja del cupo de cada provincia (5).

C. Más no se entiende que sirven en el ejército para el beneficio de esta excepcion:

a. Los desertores.

b. Los sustitutos de otros mozos, salvo si el sustituido fuere su hermano.

c. Los que han redimido el servicio por medio de sustituto ó de retribucion pecuniaria.

(1) Real órden de 29 de Febrero de 1860.
(2) Real órden de 8 de Febrero de 1864.
(3) Real órden de 8 de Julio de 1861.
(4) Real órden de 31 de Diciembre de 1862.
(5) Real órden de 14 de Enero de 1864.

d. Los cadetes ó alumnos de los colegios ó academias militares, los ayudantes y oficiales de Sanidad militar y los oficiales y alumnos del cuerpo de Administracion militar.

e. Los oficiales de todas graduaciones que han abrazado como carrera la profesion militar.

f. Los sentenciados á presidio en consejo de guerra por el tiempo que falte hasta cumplir su empeño (1).

D. Cuando en un mismo reemplazo toque la suerte á dos hermanos, se entiende que sirve en el ejército el que primero fué declarado soldado; y si éste, habiendo alegado excepcion física, fuese declarado útil condicionalmente, el otro hermano debe ser exceptuado del servicio, miéntras no se compruebe la inutilidad de aquél en los seis meses de observacion (2).

Si fuesen los reemplazos distintos, el último á quien tocó la suerte ingresa en las filas y permanece en ellas hasta que justifique que su hermano ó hermanos se hallaban sirviendo en el ejército el mismo dia de su declaracion de soldado; de suerte que los fallos de los Ayuntamientos en tales casos se consideran interinos (3).

1323.—Para la justa y uniforme aplicacion de las excepciones anteriores, se deben guardar las reglas siguientes:

I. Se reputa á un mozo hijo único, aun cuando tenga uno ó más hermanos, si éstos fueren:

A. Menores de diez y siete años cumplidos. Las hermanas no se tienen en cuenta para apreciar la cualidad de hijo ó nieto único, cualquiera que sea su edad (4).

B. Impedidos para trabajar. Los religiosos profesos de las Escuelas pías, del Colegio de misioneros Jesuitas, de las misiones de Filipinas y los presbíteros de la congregacion de S. Vicente de Paul se equiparan en este caso á los impedidos (5).

C. Soldados que cubren plaza que les ha tocado en suerte, aunque hayan empezado á servir de voluntarios (6).

D. Penados que extinguen una condena á reclusion, ó la de

(1) Real órden de 15 de Agosto de 1860.
(2) Real órden de 23 de Enero de 1875.
(3) Real órden de 14 de Diciembre de 1861.
(4) Real órden de 10 de Agosto de 1858.
(5) Reales órdenes de 11 y 18 de Diciembre de 1861, 6 de Febrero de 1863 y 1.º de Febrero de 1864.
(6) Real órden de 11 de Febrero de 1863.

presidio ó prision que no baje de seis años. La rebaja de condena á consecuencia de indulto no varía la índole de la pena, y así no quita fuerza á esta excepcion, ni la atenúa la circunstancia de faltar poco tiempo para extinguirla, al hacerse la declaracion de soldado (1).

E. Viudos con uno ó más hijos, ó casados que no pueden mantener á su padre ó madre.

Los expósitos, aunque mantengan á sus padres adoptivos, no excluyen la excepcion del hijo único legítimo.

II. Por punto general se considera nieto único un mozo cuando su abuelo ó abuela no tengan otro hijo ó nieto, ó si teniéndolos, se hallan en alguno de los casos expresados en el párrafo I (2).

III. Se reputa muerto el hijo, nieto ó hermano ausente por espacio de más de siete años consecutivos y cuyo paradero se ignora desde entónces.

IV. Para que el impedimento del padre ó abuelo exima del servicio al hijo ó nieto que los mantenga, ha de ser tal, que procediendo de enfermedad habitual ó defecto físico, no les permita el trabajo corporal necesario para procurarse la subsistencia.

V. Se considera pobre á una persona, aun cuando posea algunos bienes de fortuna, si privada del auxilio del hijo, nieto ó hermano que debe ingresar en las filas, no alcanzan á proporcionarle la subsistencia, así como á los hijos y nietos menores de diez y siete años cumplidos que de ella dependan. Al calificar los Ayuntamientos y las Comisiones provinciales la pobreza, deben tener presentes las utilidades que la persona de que se trata obtenga como propietario ó colono sin hacer distinciones que la ley no autoriza (3).

El padre ó abuelo sexagenario se reputa en iguales circunstancias que el impedido, aun cuando se halle en disposicion de trabajar al tiempo de hacerse la declaracion de soldados.

VI. Se entiende que un mozo mantiene á sus padres, abuelos ó hermanos, siempre que éstos no puedan subsistir sin su auxilio, ya viva en compañía ó separado de ellos, ya les entregue para su manutencion el todo ó parte del producto del trabajo. Aunque

(1) Reales órdenes de 11 de Febrero de 1861 y 26 de Agosto de 1862.
(2) Real órden de 16 de Febrero de 1871.
(3) Real órden de 5 de Julio de 1859.

una persona implore la caridad pública, no se puede decir que su hijo, nieto ó hermano no la mantiene, porque la mucha familia de aquélla, ó el corto salario de éste, obligan tal vez á procurar mayores recursos pidiendo limosna (1).

El mozo que al hacerse el llamamiento y declaracion de soldado se halla en presidio cumpliendo su condena, aun cediendo á sus padres el usufructo de los bienes que le pertenecen, no goza de esta excepcion, porque no los mantiene con el producto de su trabajo (2).

VII. Para determinar la edad de los padres, abuelos ó hermanos, se debe referir al dia del llamamiento y declaracion de soldado ante el Ayuntamiento respectivo, bien se proponga la excepcion en este acto, bien se alegue despues de celebrado.

En el juicio de excepciones se excluye del servicio á los mozos comprendidos en los casos referidos, aun cuando no aleguen la suya al tiempo de hacerse la declaracion de soldado, si reuniendo en esta época las circunstancias necesarias para gozar de la exencion, no pudieron presentarla por no haber llegado á su noticia.

VIII. Tambien se hallan exceptuados del servicio los ordenados *in sacris*, aunque no hayan reclamado su excepcion al hacerse el llamamiento y declaracion de soldado, siempre que la tuviesen el dia en que se declaró este acto (3).

1324.—III. Por incapacidad física son excluidos del servicio militar:

I. Los mozos que no tengan la talla requerida por la ley.

II. Los que fueren inútiles por defecto físico que se declare en la forma contenida en el núm. 1318.

Disposiciones reglamentarias muy prolijas determinan estas causas de incapacidad (4).

En los casos en que previene la ley se pida informe á los párrocos para agregarlo al expediente de inutilidad física, no se tiene en cuenta la circunstancia de ser aquéllos parientes de los interesados, miéntras no haya indicios de que la pasion vence á la verdad (5).

(1) Real órden de 29 de Marzo de 1860.
(2) Real órden de 12 de Junio de 1863.
(3) Reales órdenes de 30 de Agosto y 14 de Octubre de 1857.
(4) Ley de 30 de Enero, arts. 73—78, reglamento de 10 de Febrero de 1855 y real órden de 3 de Abril del mismo año.
(5) Real órden de 25 de Agosto de 1859.

Corresponde á los Ayuntamientos y es obligacion suya dictar los fallos que procedan en justicia, prévio reconocimiento facultativo, cuando los interesados alegan excepcion por defecto físico, excusando consultas al Gobierno que pueden interpretarse por el deseo de eludir la responsabilidad de sus actos.

Estos fallos son definitivos, y de consiguiente causan estado, si no se reclama contra ellos en tiempo y en la forma debida, sin perjuicio de su revision por la autoridad superior.

Las exenciones legales se deben exponer á los Ayuntamientos por los interesados ó persona que los represente en el acto de la declaracion de soldado. Los Ayuntamientos pueden conceder un plazo para la presentacion del expediente justificativo de la exencion alegada; pero no para la presentacion de los mozos que no comparezcan el dia que fueron citados.

Cuando los hechos ó circunstancias que constituyen la exencion sean públicas y notorias y conste su certeza al Ayuntamiento, puede dispensar las pruebas siempre que no haya oposicion de otros interesados (1).

Todos los mozos que hayan sido declarados soldados y los suplentes, deben trasladarse á la capital de la provincia el dia que el gobernador haya designado préviamente á cada pueblo para la entrega de su respectivo cupo. A este fin, además del anuncio público, la autoridad cita á los interesados en persona para que se pongan en marcha socorridos de los fondos municipales. El comisionado del Ayuntamiento va provisto de una certificacion literal de todas las diligencias relativas á las operaciones del reemplazo, con las filiaciones de los soldados y suplentes, sus nombres, el dia de su salida y la relacion de los reclamantes que carezcan de medios para pagar los socorros de los mozos reclamados (2).

La presentacion de los quintos en la capital no es necesaria, si no tienen excepcion ó impedimento que alegar, ó si renuncian á su derecho y optan por la redencion pecuniaria (3).

(1) Circulares de 3 y 10 de Agosto de 1874, y real órden de 3 de Agosto de 1875.
(2) Ley de 30 de Enero, arts. 102—106.
(3) Real órden de 20 de Mayo de 1868.

ARTÍCULO 6.º—*Reclamaciones de los quintos.*

1325.—Corresponde exclusivamente á las Comisiones provinciales la resolucion de todas las incidencias de quintas, esto es, de todo lo que sobrevenga durante el curso de las operaciones del reemplazo; y así conocen en grado de apelacion de las reclamaciones y quejas de los quintos que se consideren agraviados por las providencias de los Ayuntamientos ó por la Comision encargada de recibir los quintos y hacer su entrega en la Caja (1).

Participan estos negocios de la naturaleza de lo contencioso, pues se abren juicios contradictorios ante los Ayuntamientos y Comisiones provinciales, se admiten pruebas, se fijan términos fatales y se pronuncian decisiones que causan estado, determinan derechos y obligaciones y son en su caso ejecutivas.

1326.—No procede reclamacion alguna que no se haya interpuesto en el acto del llamamiento para la declaracion de soldado, entendiéndose por acto todo el tiempo de la sesion que celebra el Ayuntamiento con aquel objeto; de suerte que las Comisiones provinciales no pueden conocer de ningun caso de que ántes no hubiesen conocido los Ayuntamientos como tribunales de primera instancia (2). No es bastante disculpa la ausencia voluntaria ó forzosa del interesado, puesto que puede valerse de tercera persona (3).

1327.—Las Comisiones admiten las reclamaciones de los quintos en audiencia pública, así como las contradicciones de los interesados, examinan los documentos, y en vista de las diligencias practicadas para la declaracion de soldados, pronuncian la

(1) Ley provincial, art. 66, y real órden de 23 de Octubre de 1871.
(2) Reales órdenes de 31 de Diciembre de 1858 y 13 de Julio de 1859, y circular de 3 de Agosto de 1874.
(3) Real órden de 29 de Mayo de 1863.

decision conforme á justicia. Esta decision es ejecutiva sin perjuicio del recurso que interpongan los interesados ante el Gobierno.

Tambien ordenan las Comisiones provinciales ampliar las justificaciones y verificar nuevos reconocimientos facultativos, y conceden plazos razonables para decidir con pleno conocimiento de causa, cuidando de que estos trámites sean tan breves como fuere posible.

1328.—Los reconocimientos facultativos se practican por dos profesores de la facultad á que corresponda el defecto alegado, nombrado el uno por la Comision provincial y el otro por la autoridad superior militar de la provincia, procurando que estos nombramientos recaigan sucesivamente en distintos profesores, cuando los hubiere, y que se hagan con la menor anticipacion posible.

El quinto es admitido ó desechado siempre que se hallen conformes los talladores, los comisionados, el quinto reconocido y los demás suplentes y personas interesadas. En caso de discordia decide la Comision provincial (1). Las Comisiones provinciales deben prestar fé á todos los documentos expedidos por las Legaciones extranjeras establecidas en la Córte, miéntras no se presente prueba en contrario, ó no haya motivo racional para sospechar de su autenticidad (2).

1329.—Los acuerdos de las Comisiones son definitivos:

I. Cuando versando la reclamacion sobre falta de talla ó impedimento físico, hubiere conformidad en los dictámenes de los talladores y facultativos; ó cuando si hubiere discordia, el fallo de la Comision provincial estuviere conforme con dos de los tres peritos que deben dirimirla, á saber, los dos ordinarios y un tercero nombrado por dicha corporacion.

II. Cuando las reclamaciones no fueren interpuestas en tiempo y forma conveniente, es decir, ante el gobernador de la provincia en el término fatal de quince dias contados desde aquel en que se hizo saber la resolucion al interesado. Toca á esta autoridad decidir si las reclamaciones son admisibles ó inadmisibles (3).

(1) Ley de 30 de Enero, arts. 107 y 110.
(2) Real órden de 16 de Noviembre de 1859.
(3) Real órden de 27 de Julio de 1861.

1330.—Siendo procedente el recurso, el gobernador instruye el expediente dentro de un mes, á no ser que por causas especiales y extraordinarias sea preciso alargar el plazo, haciendo constar los informes de las autoridades, sus acuerdos y las pruebas y documentos en que se fundan; todo lo cual remite al ministerio de la Gobernacion para que el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado, dicte la resolucion definitiva. Cuando los recursos de alzada comprenden reclamaciones contra más de un fallo, los informes de los Ayuntamientos, Comisiones y gobernadores de provincia deben abrazar todos los extremos de que hace mérito el recurso (1).

El acudir directamente al Gobierno dentro del plazo legal, no deja á salvo el derecho de reclamacion, excepto si se intenta el recurso de queja contra el gobernador (2).

1331.—En todo el mes de Mayo debe hacerse la entrega de los quintos en la Caja de la provincia, prévia la medicion, los reconocimientos y demás diligencias que se practican al recibirlos. El comisionado del Ayuntamiento hace la entrega al comandante de la Caja en presencia de un diputado provincial, asistiendo á este acto los suplentes y otras personas cualesquiera que tengan interés en ello y quieran concurrir. El comisionado debe sacar recibo de los quintos que entregue.

Si no compareciese al acto de la entrega el mozo declarado soldado, se le considera desertor, y cubre su plaza el suplente á quien corresponda.

ARTÍCULO 7.º—*Servicio por sustitucion.*

1332.—Exámen del principio de la sustitucion.
1333.—Derecho establecido.
1334.—Formas de la sustitucion y circunstancias de los sustitutos.
1335.—Responsabilidad del sustituido.
1336.—Sustitucion colectiva.
1337.—Redencion del servicio militar.
1338.—Empresas para la redencion del servicio militar.

1332.—Mucho se ha combatido el principio de la sustitucion como contrario á la ley de la igualdad. Todo el mundo (dicen)

(1) Real órden de 10 de Abril de 1861.
(2) Real órden de 13 de Enero de 1863, y circular de 3 de Agosto de 1874.

está obligado á defender la patria; pero si el servicio personal se conmuta en pecuniario, solamente las clases menesterosas del estado presentan su pecho al enemigo y derraman su sangre en los campos de batalla.

Y sin embargo, léjos de que la sustitucion destruya la igualdad política, por el contrario la mantiene. El servicio militar perjudica ménos á las gentes del campo que á las personas consagradas al estudio de las ciencias ó de las artes liberales, que requieren una atencion contínua y mucha perseverancia en el trabajo.

La sustitucion protege la libertad, permitiendo que un hombre sin aptitud y sin inclinacion á las armas sea reemplazado por otro mediante un precio convenido, cuyo contrato cede en beneficio de entrambos.

Y por último, la sustitucion es útil al estado, porque si la suerte ciega trastorna el natural destino de los individuos, los contratos particulares corrigen sus yerros, colocan á cada uno en el puesto que le pertenece y le llevan á donde su vocacion ó su conveniencia le llaman.

La desigualdad, el error y la injusticia serian el efecto necesario de sujetar á las mismas condiciones á todas las clases, porque no consiste la verdadera igualdad en imponer las mismas cargas á todos, sino en repartirlas proporcionalmente á las fuerzas.

1333.—Segun nuestro derecho administrativo el servicio militar puede desempeñarse por medio de sustitutos con tal que sean presentados dentro del plazo de dos meses contados desde el dia en que fuere definitivamente declarado soldado el sustituido. Las sustituciones posteriores llevan el carácter de una gracia especial que se otorga por el ministerio de la Guerra.

1334.—La sustitucion puede ser:

I. Por cambio de situacion.

II. Por cambio de número entre los mozos que hayan sido sorteados en un mismo pueblo.

III. Por licenciados del ejército.

IV. Por mozos solteros ó viudos sin hijos de veintitres á veinticinco años de edad.

1. El cambio de situacion consiste en pasar el mozo declarado soldado y destinado á servir en el ejército activo á la reserva, ocupando el sustituto el lugar del sustituido.

II. El cambio de número requiere que los sustitutos sean de veinte á veinticinco años, solteros ó viudos sin hijos, no procesados criminalmente, ni penados en ningun tiempo con presidio menor, ó con prision mayor ó menor, ó presidio ó prision correccional; y si estuviesen bajo la patria potestad, presentarán licencia de su padre, y á falta de éste, de su madre, otorgada en escritura pública, ó por comparecencia de los otorgantes ante el Ayuntamiento. Si el sustituto se hubiese libertado del servicio por las causas expresadas en el núm. 1322, necesita además:

A. La licencia de la persona ó personas á quienes mantenga.

B. Que se obligue á entregar por via de auxilio á las personas á quienes sostiene el quinto, y durante se halle de sustituto en el servicio, la suma mensual que, á propuesta del Ayuntamiento, señale la Comision provincial. El sustituido queda obligado á ocupar el lugar del sustituto en los reemplazos sucesivos.

C. Los licenciados del ejército no deben pasar de veintidos años, con aptitud para el servicio y sin mala nota en su licencia.

D. Los mozos solteros ó viudos sin hijos deben acreditar la edad competente, las circunstancias de estado y las condiciones de moralidad expresadas en el párrafo II. Debe además el sustituto pertenecer á la misma provincia que el sustituido (1), pero no obsta que éste pertenezca á la clase de matriculados de mar (2).

Para acreditar estas circunstancias los gobernadores piden los informes necesarios y las Comisiones provinciales practican nuevas diligencias. Si terminada la instruccion del expediente, resulta que el sustituto no reune las cualidades que pide la ley, se declara nula la sustitucion, llamando al sustituido á cubrir su plaza (3).

1335.—La sustitucion por cambio de situacion del sustituto dentro del primer año de su ingreso en la Caja de quintos, obliga al sustituido á cubrir su plaza, á no presentar nuevo sustituto, como puede hacerlo, porque la ley no prohibe la sustitucion sucesiva (4).

En caso de muerte del sustituto, el estado no tiene derecho para llamar al servicio de las armas al sustituido; y por lo mis-

(1) Real órden de 25 de Mayo de 1858.
(2) Real órden de 31 de Octubre de 1862.
(3) Real órden de 20 de Mayo de 1858.
(4) Órden de 10 de Noviembre de 1869.

mo, si fallece éste, tampoco lo tiene su familia para pedir que se le releve de la responsabilidad que ha contraido poniendo sustituto (1).

Para asegurar el resultado de la sustitucion, debe constituirse un depósito de 5.000 rs. en metálico, de los cuales 4.200 quedan á disposicion del sustituto, hasta que cumplido el tiempo del servicio ó inutilizado para continuar en él, se presente á recibir dicha cantidad que en caso de fallecer pasa á sus herederos.

Sin embargo, puede suplirse el depósito por medio de una escritura pública otorgada por los padres del sustituido, ó siendo huérfano, por él mismo y su curador *ad bona*, ó por otra cualquiera persona de su familia legalmente habilitada para representarle, ó en fin por un extraño abonado que se constituya fiador.

La escritura ha de contener hipoteca en fincas rústicas ó urbanas por un valor duplo del depósito, despues de deslindadas y apreciadas en virtud de mandato judicial, con intervencion del síndico y bajo la responsabilidad de los peritos, del escribano autorizante y del registrador de la propiedad.

Las Comisiones provinciales examinan los documentos y admiten ó repelen la obligacion, ó acuerdan corregir los vicios ó defectos legales de que adolezca hasta hacerla eficaz. La devolucion de los depósitos ó cancelacion de la escritura implica la responsabilidad pecuniaria de las autoridades que la decreten ántes de tiempo (2).

1336.—No solamente es individual la sustitucion, sino tambien colectiva, porque los pueblos pueden llenar sus cupos con sustitutos, debiendo practicar todas las diligencias del sorteo, inclusa la declaracion de soldados, para saber el individuo á quien reemplaza en el servicio cada sustituto.

Tambien está el Gobierno autorizado para admitir la sustitucion general de todos los quintos de una provincia en los términos que en su prudencia considere razonables.

1337.—Está permitida por la ley la redencion del servicio militar mediante la entrega de 8.000 rs., cuya cantidad debe consignarse en Madrid en la Caja de Depósitos, y en las provincias

(1) Real órden de 12 de Marzo de 1860.

(2) Real decreto de 25 de Abril de 1844, ley de 4 de Octubre y real órden de 21 de Octubre de 1846.

en las Tesorerías de Hacienda pública con destino exclusivo al reemplazo del ejército. La entrega debe verificarse en el plazo de dos meses contados desde el dia de la declaracion definitiva de soldado; y la carta de pago se presenta á la Comision provincial para que se le expida el certificado que tiene el valor y produce los efectos de una licencia absoluta. Todavía puede el Gobierno admitir la redencion fuera de aquel plazo, si le parece justo y conveniente otorgar esta gracia á quien la solicita. Entónces debe el interesado acudir al ministro de la Guerra (1).

1338.—No está permitido constituir sociedades, empresas ó agencias para la redencion del servicio militar sin autorizacion del Gobierno, oida la Seccion respectiva del Consejo de Estado. Por punto general se niega la autorizacion á todas aquellas cuyas operaciones, como de agentes interesados, pueden conducir á falsear las leyes. Fúndase la providencia en la necesidad de precaver los abusos que la mala fe de especuladores codiciosos hizo frecuentes, causando graves perjuicios públicos y particulares (2).

ARTÍCULO 8.º—*Prófugos.*

1339.—Quiénes son prófugos.
1340.—Aclaraciones.
1341.—Declaracion de prófugo
1342.—Instruccion del expediente.
1343.—Decision.
1344.—Efectos de la providencia.
1345.—Presentacion ó aprehension del prófugo.
1346.—Pena en que incurre.
1347.—Extradicion de los prófugos y desertores.
1348.—Aplicacion á las armas por via de castigo.

1339.—La ley considera prófugos los mozos que declarados soldados ó suplentes, no se presenten en el acto de la entrega de los quintos, si se encuentran en el pueblo ó á 10 leguas de distancia del mismo, ya sea al tiempo de la declaracion de soldados, ó ya cuando se les cite para ser conducidos á la capital. Tambien son prófugos los que huyen de la Caja de quintos en donde se hallaban en estado de observacion (3).

(1) Leyes de 30 de Enero de 1856, arts. 139-159, y 26 de Enero de 1864.

(2) Reales órdenes de 21 de Mayo de 1858 y 1.º de Julio de 1861, y real decreto de 1.º de Junio de 1875.

(3) Real órden de 24 de Abril de 1861. El quinto en estado de observacion, no es todavía soldado, porque falta el fallo definitivo que lo declare tal, y así no ha salido de la jurisdiccion de la Comision provincial. Si entre tanto se fuga, la ley le reputa profúgo, y no desertor.

Los que se hallen á menor distancia del pueblo en donde se celebró el sorteo no se reputan prófugos, si se presentan en la Caja dentro del término que les señale el Ayuntamiento.

1340.—No se consideran prófugos:

I. Los mozos declarados soldados ó suplentes que acrediten ante el Ayuntamiento ó la Comision provincial causa justa que les haya impedido presentarse en la Caja.

II. Aquellos que no debieron ser sorteados en el pueblo en donde cayeron soldados ó suplentes, presentándose en la Caja dentro del término que les señale el Ayuntamiento en cuyo favor se hubiese decidido la competencia.

1341.—Para hacer la declaracion de prófugo se abre un verdadero juicio contradictorio de dos grados, porque conocen de estos asuntos contenciosos el Ayuntamiento en primera instancia, y en segunda la Comision provincial en uso de una jurisdiccion extraordinaria.

1342.—El Ayuntamiento manda instruir un expediente individual, haciendo constar sumariamente la falta de presentacion del interesado. En seguida se pasa el expediente al regidor encargado como parte fiscal, para que exponga lo conveniente en el término preciso de veinticuatro horas, y despues se entrega por un plazo igual al padre, curador ó pariente cercano del interesado, á fin de que den sus descargos; y si no hay aquellas personas, ó no quieren aceptar semejante defensa, se nombra de oficio un vecino honrado que la sostenga. Igual entrega y por igual plazo debe hacerse al padre, curador, pariente cercano ó apoderado del primer suplente á fin de oir sus alegaciones; y no habiendo tales personas, ó no queriendo intervenir en el juicio, pasa á los demás suplentes por órden sucesivo. El Ayuntamiento oye en juicio verbal las justificaciones de entrambas partes y decide el negocio, en el supuesto que todas las diligencias deben ocupar á lo más seis dias.

1343.—La decision del Ayuntamiento comprende la declaracion de ser, ó no, prófugo el acusado de tal, y en el primer caso abraza tambien la condenacion al pago de los gastos que se ocasionen en su captura y conduccion, y el resarcimiento de los daños y perjuicios que sufra el suplente, si fuere preciso llevarlo á la Caja, salvo su derecho para la liquidacion del importe. Asimismo, si hubiere indicios de la complicidad de otras personas en la

fuga, el Ayuntamiento debe resolver que se pase certificacion de aquel resultado al tribunal competente, para que proceda á la formacion de causa.

1344.—Esta providencia se lleva al instante á efecto; pero si el prófugo se presenta despues ó fuere aprehendido, se remite el expediente á la Comision provincial, la que en su vista y oyendo al prófugo de plano é instructivamente, confirma ó revoca la primera providencia, y dispone la entrega de aquel individuo en la Caja de quintos ó en el cuerpo en que sirva su suplente.

Tambien se remite el expediente á la Comision provincial cuando el Ayuntamiento absuelve al acusado, para que lo tenga presente si ocurre alguna reclamacion, en cuyo caso procede de la manera breve y sumaria que en el anterior.

1345.—Presentado ó aprehendido el prófugo queda libre el último suplente del cupo á que corresponda; y si el prófugo fuese conducido ante la autoridad por algun mozo comprendido en el alistamiento del mismo ó de otro pueblo, ó por el padre ó hermanos de dicho mozo, se rebaja á éste del tiempo de su empeño, aun cuando se halle destinado á cuerpo, el tiempo que se imponga de recargo al prófugo, sin perjuicio de dar de baja al suplente, con tal que el prófugo sea apto para el servicio.

1346.—Los prófugos son precisamente destinados á los cuerpos de guarnicion fija en las posesiones de Africa por el tiempo ordinario con el recargo de uno á tres años, segun el prudente arbitrio de la Comision provincial, y satisfacen además por via de indemnizacion todas las costas y daños á que hayan dado lugar, regulando al respecto de 1.000 reales cada año que hubiere servido el suplente libertado con su captura (1).

1347.—En virtud de tratados existentes, las autoridades españolas pueden reclamar de las portuguesas la entrega de los prófugos y desertores refugiados en el reino vecino (2).

1348.—El servicio militar es un deber del ciudadano, y así no puede hacer nunca las veces de pena para los reos de delitos comunes. Solian ántes los tribunales castigar á los vagos, viciosos y mal entretenidos con la aplicacion á las armas por cierto número de años; pero hoy se halla formalmente prohibido aplicar á nadie á las armas en virtud de providencia gubernativa ó

(1) Ley de 30 de Enero, arts. 111 y 127.
(2) Real órden de 14 de Abril de 1838.

sentencia judicial, ya porque el Código penal no lo establece, y ya tambien porque así lo exigen la moral del ejército y las reglas severas de la disciplina militar (1).

CAPÍTULO III.

Del servicio naval.

1349.—La matrícula de mar era el registro que cada comandante de Marina en la provincia de su mando, ó el ayudante en su distrito, llevaba de los hombres que se alistaban para prestar el servicio marítimo. Toda la gente de las costas alistada para el servicio de los arsenales y de los buques de la armada, formaba un cuerpo militar distribuido en los tercios navales del norte, levante y poniente.

1350.—Era obligacion de los hombres de mar ó matriculados de Marina acudir al llamamiento ó convocatoria que hacia el capitan general del Departamento para el servicio ordinario de cada año con arreglo al número de buques armados ó que hubieren de armarse, y á la existencia de marinería en el depósito del arsenal.

1351.—En cambio gozaban los matriculados de la exencion de quintas y del derecho exclusivo de pesca y navegacion en el agua salada, á cuyo ejercicio debian dedicarse dentro de los seis meses siguientes á su inscripcion, so pena de ser borrados de la lista de los hombres de mar (2).

Esta organizacion subsistió muchos años sin quebranto, porque nadie ponia en duda al principio que la marina de guerra necesita apoyarse en un cuerpo militar extendido á lo largo de nues-

(1) Real órden de 13 de Agosto de 1859.

(2) Leyes 1, 2, 3, 7 y 8, tít. VII, lib. VI, Nov. Recop., y reales órdenes de 22 de Enero de 1818, 26 de Octubre de 1824, 19 de Octubre de 1826, 19 de Mayo y 1.º de Julio de 1827, 8 de Abril de 1839, 3 de Marzo de 1846, 2 de Febrero de 1848, 30 de Octubre de 1857, 31 de Marzo de 1858, etc.

tro litoral, sacado en su mayor parte de los mozos de la costa que por natural inclinacion se aplican á las industrias de mar y tienen adquirido el hábito de arrostrar los peligros de la navegacion, y el más difícil todavía de vivir á merced de las olas y los vientos.

1352.—El espíritu de reforma penetró en la Marina, como en todos los ramos de la administracion pública, á consecuencia de los graves sucesos que mudaron la faz de España en 1868. El Gobierno, reconociendo la ventaja de poder contar siempre con una reserva naval numerosa, juzgó que el privilegio de ejercer las industrias marítimas, concedido exclusivamente á los matriculados, lastimaba el derecho de todos los españoles á la libre explotacion del mar.

Fundado en esta razon principal llevó á las Córtes un proyecto de ley aboliendo las matrículas de mar y declarando libre el ejercicio de las industrias marítimas y comun á todos los españoles.

1353.—Convertido en ley, fué necesario arbitrar medios para el reemplazo de la marinería al servicio de la armada. Las bases del sistema que sustituye á las matrículas de mar, son:

I. Que el servicio de la marina militar sea voluntario y el tiempo de una campaña de tres años.

II. Que la fuerza naval se reclute:

I. Con jóvenes procedentes de las escuelas flotantes.

II. Con voluntarios.

III. Con reenganchados.

IV. Con hombres de la reserva naval compuesta de los que se dediquen á la navegacion y soliciten pertenecer á ella.

V. Con el contingente que corresponda á la reserva del ejército.

En caso de una guerra extranjera, si los armamentos extraordinarios agotasen todos los planteles de marinería establecidos por la ley, el Gobierno, con autorizacion de las Córtes, puede acordar el alistamiento de la gente de mar que sea necesaria, con lo cual recobra el servicio marítimo su carácter obligatorio, por lo ménos cuando la seguridad del estado exige un esfuerzo supremo, y es mayor la dificultad de tripular las naves con voluntarios (1).

(1) Decreto de 22 de Diciembre de 1872, y ley de 22 de Marzo de 1873.

Aun en tiempo de paz ocurrirá con frecuencia que por no haberlos en número bastante, acuda el Gobierno á la reserva del ejército, de la que será más fácil sacar soldados que marineros.

1354.—Verdaderamente, siendo el servicio militar obligatorio para todos los españoles, no puede ni debe existir diferencia alguna esencial entre el ejército y la armada. La inscripcion en la matrícula naval exceptuaba del sorteo de quintos, y permitia optar entre el servicio de mar y el de tierra. Con el sistema actual la opcion no siempre es posible.

1355.—Para llevar el Gobierno á debida ejecucion la ley de reemplazo de la armada, mandó abrir en cada capital de provincia y distrito marítimo un alistamiento de los jóvenes que desde la edad de diez y ocho hasta la de veinticuatro años se prestasen voluntariamente á servir en los buques de guerra, formando así un cuerpo de Voluntarios de marinería. Esta reserva naval se divide en brigadas y trozos, como ántes los matriculados. Los alistados quedan exentos del servicio de las armas para el reemplazo del ejército, y contraen la obligacion de hacer una campaña de más de tres años segun el órden de los llamamientos.

Miéntras no sean llamados á embarque, pueden los marineros voluntarios obtener licencias temporales para ausentarse de sus domicilios ó navegar, sin perjuicio de presentarse á sus jefes respectivos á la primera convocatoria.

1356.—Tienen derecho á licencia absoluta por cumplidos:

I. Los que han servido su campaña.

II. Los que han redimido su servicio á metálico.

III. Los que no han sido llamados á embarque ántes de los veinticinco años de edad.

El Gobierno fijó la suma de la redencion en 1.000 pesetas.

El producto de la redencion pecuniaria se aplica á la formacion de un fondo destinado á remunerar igual número de hombres de mar que completen ventajosamente las tripulaciones (1).

1357.—Tal es el sistema actual de reemplazo de la armada. De sus ventajas ó desventajas comparado con el anterior, traten los facultativos. Nosotros nos limitaremos á observar que, fuera del libre ejercicio de las industrias marítimas, no existe ninguna diferencia esencial entre la matrícula y el alistamiento.

(1) Ley de 27 de Marzo de 1862, y decretos de 19 de Marzo de 1873 y 20 de Mayo de 1874.

CAPÍTULO IV.

De las cargas provinciales.

1358.—Pertenecen las cargas provinciales á la segunda especie de las públicas, y obligan en consideracion á la cualidad de habitante de ésta ó aquélla provincia.

Sea la provincia unidad natural ó administrativa, la constituye una agregacion de individuos que moran en cierto territorio y están ligados con vínculos de interés comun; de donde nace el derecho á los beneficios y la sujecion á las cargas provinciales.

1359.—Entre esta clase de obligaciones hay muy pocas personales, siendo el mayor número de las relativas á las personas, cuando no generales, municipales. Procede la escasez de que la provincia no ata con nudo tan estrecho á los individuos como el estado y el pueblo, por su carácter de agregacion intermedia que ni participa de la generalidad de la primera, ni tampoco del carácter casi doméstico de la segunda.

1360.—Era una carga provincial inherente á las personas concurrir á la administracion de la provincia, y por eso la ley lo declaraba obligatorio, á no ser que el elegido alegase causa justa de exencion voluntaria en tiempo oportuno (1).

Hoy no es así. El elegido puede renunciar el cargo de diputado provincial con solo abstenerse de presentar el acta el dia de la constitucion definitiva de la Diputacion, y únicamente despues de aceptado empieza á ser obligatorio. Desde entónces sólo por justa causa es renunciable ante la misma Diputacion (2).

CAPÍTULO V.

De las cargas municipales.

1361.—Las cargas municipales, llamadas tambien vecinales ó

(1) Ley de 25 de Setiembre de 1863, art. 22.
(2) V. núm. 468.

concejiles, se fundan en la cualidad de vecino de un pueblo ó morador del territorio propio de un concejo ó Ayuntamiento. Los beneficios de la administracion local se compran á costa de gravámenes impuestos á las personas y á las propiedades de los administrados; de suerte que así como la existencia colectiva lleva implícito el goce de ciertos derechos, así lleva tambien anejo el cumplimiento de ciertos deberes correlativos. Los jurisconsultos romanos exponian esta regla de equidad y este principio de justicia en aquella máxima tan sabida, *qui sentit commoda, incommoda etiam sentire debet.*

1362.—La primera de las cargas municipales inherentes á las personas es la obligacion de servir los oficios concejiles ó formar parte del Ayuntamiento, contribuyendo á la administracion local cada uno en el puesto á que el sufragio de sus convecinos le llama. Nadie puede rehusar el cargo sin causa legítima, debidamente probada á juicio de la autoridad competente (1).

Tambien se reputan oficios concejiles y son obligatorios, los cargos de alcalde de barrio y vocal de la asamblea de asociados (2).

1363.—Por último, la ley autoriza á los Ayuntamientos para exigir una prestacion personal con aplicacion á las obras públicas de su cargo, tales como la construccion y reparacion de muros, puentes, calzadas, fuentes, caminos vecinales y otras semejantes.

La prestacion personal obliga á todos los habitantes de diez y seis á cincuenta años de edad, exceptuando:

I. Los acogidos en los establecimientos de caridad.

II. Los militares en activo servicio.

III. Los imposibilitados para el trabajo.

El número total de dias de labor no puede exceder de veinte al año, ni tampoco permite la ley imponer más de diez consecutivos.

La prestacion personal es redimible abonando por cada dia el importe de un jornal. En este caso la carga cambia de naturaleza (3).

(1) V. núm. 582.
(2) Ley municipal, art. 58.
(3) Ley municipal, art. 74.

FIN DEL TOMO PRIMERO.

TABLA

DE LAS MATERIAS CONTENIDAS EN ESTE TOMO.

SECCION SEGUNDA.

AUTORIDADES LOCALES.

TÍTULO II.

De las autoridades consultivas y deliberantes.

SECCION PRIMERA.

AUTORIDADES CENTRALES.

LIBRO CUARTO.

DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

TÍTULO I.

De los deberes de la administracion en cuanto á las personas.

SECCION PRIMERA.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION COMUNES Á TODAS LAS PERSONAS.

SECCION SEGUNDA.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS AL ESTADO NATURAL DE LAS PERSONAS.

SECCION TERCERA.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS Á LAS PERSONAS, SEGUN EL ESTADO CIVIL.

SECCION CUARTA.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS Á LAS PERSONAS, SEGUN EL ESTADO POLÍTICO.

TÍTULO II.

De los derechos de la administracion con respecto á las personas.

FIN DE LA TABLA.